SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

La agricultura colombiana en el siglo XX

La agricultura colombiana en el siglo XX

Salomón Kalmanovitz
Enrique López E.





FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición: FCE, Colombia, 2006
Primera reimpresión: 2012

Kalmanovitz Krauter, Salomón, 1943-
La agricultura colombiana en el siglo XX / Salomón Kalmanovitz, Enrique López E. -- Bogotá : Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, 2006.
448 p. : il., mapas ; 23 cm. -- (Colección Economía)
Incluye bibliografía e índice.
1. Agricultura – Historia – Colombia - Siglo XX 2. Política agrícola – Colombia - Siglo XX 3. Desarrollo agrícola – Colombia - Siglo XX I. López E., Enrique II. Tít. III. Serie.
338.1861 cd 19 ed.
A1079081

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Carretera Picacho-Ajusco 227, 14738 México, D.F.
www.fondodeculturaeconomica.com

Calle 11 No. 5-60, Bogotá, Colombia
www.fce.com.co

Diseño y diagramación: Vicky Mora

Fotografía de cubierta: Carlos Aguiar

ISBN: 958-38-0132-1

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

CONTENIDO

Agradecimientos XIII

INTRODUCCIÓN 1
Instituciones y desarrollo económico 1
Los supuestos objetivos de la política económica 3
Proteccionismo y populismo en América Latina 5
Estrategias y políticas 6
Factores externos y políticos 10
El desarrollo de largo plazo de la agricultura colombiana 13
Crecimiento económico y distribución 15
Cuestiones pendientes 19

CAPÍTULO I
LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA EN COLOMBIA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX
Preámbulo 23
Antecedentes 27
Las instituciones nacionales 33
La Constitución de 1886 y la estructura política 33
La religión y las reformas políticas 39
La educación 44
La fragilidad de los derechos de propiedad 53
Estado y derechos de propiedad 53
La estructura agraria y los derechos de propiedad 62
Conflicto y reforma 66
El sistema financiero 70
Café y Estado 77
Conclusiones 83

CAPÍTULO II
EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA HASTA 1950
Introducción 85
El estado de la economía colombiana al iniciarse el siglo XX.
El despegue del crecimiento económico 86
Evolución de la economía 95
Evolución sectorial 104
Industria 105
La producción agropecuaria 108
Agricultura 111
Cultivos de exportación 112
Banano 112
El tabaco 115
Cultivos de consumo interno 115
El arroz 118
El algodón 119
El azúcar 120
Ganadería 121
Comercio exterior 129
Conclusiones 141

CAPÍTULO III
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA ENTRE 1950 Y 2000
Introducción 143
El modelo económico y su evolución 144
Las bases del modelo de desarrollo 144
Crédito de fomento y agricultura en Colombia 155
La visión sobre la agricultura en los planes de desarrollo 169
Evolución de la política comercial y cambiaria 184
Agricultura y protección 192
Conclusión 200

CAPÍTULO IV
LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX
Introducción 203
El desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo: tendencias generales 205
Producto interno bruto 205
La inflación 209
La tasa de cambio 214
Las exportaciones 216
Comercio exterior de productos agropecuarios 218
Déficit y caída del flujo externo de capitales 225
Patrones de desarrollo 227
Fuentes de crecimiento 238
Conclusiones 243

CAPÍTULO V
EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA
Introducción 247
Estructura y evolución de la producción y dotaciones factoriales 248
Café, el producto permanente de mayor importancia 251
Otros cultivos permanentes 256
Palma africana 256
Banano 261
Azúcar 265
El papel de los cultivos transitorios 270
Auge y ocaso del algodón 272
Arroz y labor gremial 277
Papa, un cultivo de pequeños y medianos productores 280
Sector pecuario 282
Ganadería 285
La expansión de la ganadería de doble propósito 287

Agricultura y cambio tecnológico 295
La mecanización 295
La investigación aplicada 299
Dieta y alimentación 304
El cambio en la dieta de los colombianos 304
Consumo de alimentos en Colombia 310
Conclusiones 314

CAPÍTULO VI
DISTRIBUCIÓN, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO
Introducción 317
Distribución de la tierra, intentos de reforma agraria y sus resultados 319
Estructura de la propiedad y concentración en Colombia 319
Depuración de la información catastral 326
Impacto del narcotráfico en la estructura de la propiedad 333
Intentos de reforma agraria 335
Costos y resultados de la reforma agraria 339
Uso del suelo 341
Impuestos, poder y tierra 345
Otros factores relacionados con los problemas de distribución y uso de la tierra 355
Distribución y pobreza 355
Colonización y expansión de la frontera agrícola 359
Tierra, conflicto y debilidad del Estado 365
Conclusiones 375

Bibliografía 379
Índice de cuadros, gráficos y mapas 405
Índice de autores 421
Índice temático 427

A Belinda
S. K.

Para la minina y los mininos
por la luz que han dado a mi vida
E. L. E.

Agradecimientos

En la elaboración de este libro han colaborado un gran número de personas a quienes queremos agradecer muy especialmente. Hemos contado con el entusiasmo y estímulo de Miguel Urrutia, quien hizo críticas y sugerencias que hemos tratado de incorporar en su mayor parte. El ojo crítico de Leonardo Villar nos aportó muchas anotaciones, referencias y caminos para mejorar el texto. José D. Uribe y Hernando Vargas nos apoyaron incansablemente, valoraron nuestro trabajo y supieron con gran capacidad y eficiencia brindarnos un entorno académico estimulante y a la vez exigente para llevar a cabo nuestra tarea.

Albert Berry hizo un extenso comentario al borrador del libro en el Seminario de Historia Económica, organizado por el Banco de la República en agosto de 2004, y envió abundantes notas que sirvieron para orientar la introducción. Jorge Restrepo nos proveyó con las bases estadísticas sobre el conflicto colombiano y Diana Grusczynski fue clave pues compartió con los autores un amplio arsenal de bases de datos y de análisis en torno al mercado de tierras y a la reforma agraria. José Ignacio Vargas, "Chepe" —la memoria estadística del sector agropecuario— también suministró generosamente su información, la misma disposición tuvo Carlos F. Jaramillo con las series de salarios rurales.

Muchos colegas colaboraron en la recolección de información y en preparar algunas partes de los capítulos. Carlos Salgado nos brindó, además de su preciada amistad, una invaluable ayuda para recoger la dispersa información de principios del siglo XX. Carmen A. Romero nos dio consejos acerca de cómo organizar esa información, aportó sus propias series estadísticas y fue nuestra colaboradora en un documento metodológico en el que presentamos las diferentes series obtenidas. Édgar Caicedo nos ayudó también a ajustar algunas series estadísticas con problemas. Gracias a la generosidad de Luis Lorente pudimos utilizar su modelo bovino con los parámetros demográficos de la hacienda Marta Magdalena, con lo cual pudimos tener una idea más precisa de la situación de la ganadería colombiana durante la primera mitad del siglo XX.

En la recolección y en el tratamiento de la información durante diferentes etapas de la elaboración del libro colaboraron: Claudia Rodríguez, Juan F. Vargas, Nidia García, Mauricio Contreras y Gonzalo Suárez. Sin su empeño y entusiasmo habría sido difícil dar término a la labor de escribir este libro.

Deseamos también agradecer la buena disposición y el invaluable apoyo que nos brindó Gloria E. Forero de Ávila desde la hemeroteca de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, así como también la asistencia y guía de los funcionarios de la Biblioteca Luis Ángel Arango. Agradecemos también a Tomás Martín, quien fue un exigente editor en el sentido de ordenar los temas, clarificar los párrafos oscuros y eliminar duplicidades. A Consuelo Páez nuestra inmensa gratitud por su apoyo en la etapa final de la edición del libro.

A los amigos del club de los fríjoles queremos agradecerles por el solaz, los buenos ratos y una que otra referencia bibliográfica. Agradecerles, también, porque no se han vuelto engreídos aunque ya llevan más de dos libros entre patacón y patacón.

A todos nuevamente nuestra inmensa gratitud y aprecio. Con todos quedamos en deuda pues sus sugerencias y críticas ciertamente enriquecieron el libro; los errores son responsabilidad nuestra.

INTRODUCCIÓN

Instituciones y desarrollo económico

Este trabajo parte de la base de que la historia económica se hace más inteligible si se tienen en cuenta las instituciones que emiten las reglas de juego que a su vez guían a los agentes para la toma de decisiones políticas y económicas[1]. Por tal motivo, la historia de la agricultura se entiende aquí como una dinámica inserta en una historia económica general, destacando dentro de ella las señales que surgen de la Constitución como arquitectura política y legal de la sociedad, de la religión y su dispar influencia regional, de la cobertura y calidad de la educación ligada a los derechos políticos de la población, de los derechos de propiedad extensivos, pero también mal especificados y por tanto frágiles, y por el sistema monetario y de financiamiento de la actividad agropecuaria. También se estudiarán los grupos de interés y la acción colectiva que despliegan para favorecer sus intereses dentro de una constelación política nacional.

La Nueva Historia Económica ha aplicado las herramientas estadísticas y econométricas para especificar la evolución de la producción, los ciclos económicos, las fuentes del crecimiento económico y la productividad sectorial y total para esclarecer las causas del desarrollo de largo plazo. Tales herramientas se emplean en este trabajo, aunque se presentan sus resultados sin abrumar al lector con tecnicismos. Se analizarán las series estadísticas de precios y de cuentas nacionales, las dotaciones de factores, el ingreso per cápita comparado con el de otros países, la evolución sectorial y los determinantes del crecimiento económico, llamando la atención sobre la productividad total de los factores.

La Constitución y, sobre todo, sus reformas de 1910, y la misma estructura política consolidada de allí en adelante, permitieron instaurar gobiernos concentrados en las tareas del desarrollo económico, dejando a un lado las pugnas

[1] Véase North (1993); North y Thomas (1978).

religiosas y políticas que enturbiaron tanto el siglo XIX colombiano y que determinaran que éste se perdiera en buena parte para el desarrollo económico. Con todo, las viejas luchas entre el liberalismo, transformado en una ideología más intervencionista en los años treinta, y el conservatismo se enervaron en torno a la cuestión social y estallan de nuevo con violencia en los años cincuenta. La religión, por su parte, desempeñó un papel importante en el desarrollo de un capital social en las tierras altas catequizadas por la Iglesia, pero las tierras bajas no obtuvieron una disciplina social que las hiciera avanzar en el desarrollo económico. Al mismo tiempo, la estrecha relación entre Iglesia y Estado dificultó las transformaciones hacia un sistema político igualitario, basado en consensos que incluyeran mayor libertad económica y de conciencia.

La educación se extendió en la medida en que se avanzaba en la efectividad del sufragio, porque el acceso a aquélla es la exigencia fundamental que la población hace al Estado. Los derechos de propiedad que resultaron de la apropiación segmentada de las tierras públicas no sólo eran extensivos sino también difíciles de proteger por parte de los terratenientes y del Estado, el cual era intrínsecamente débil por la baja tributación que lo caracterizó la mayor parte del siglo XX. El sistema de justicia debía desempeñar un rol muy importante, pues era responsable de resolver los conflictos entre propietarios y colonos o entre los primeros y arrendatarios. Sin embargo, había una considerable ineficiencia en la oportunidad de los fallos o un sesgo evidente de ciertos tribunales a favor de los propietarios. El sistema financiero también representó un papel importante al trasladar recursos subsidiados a todos los sectores (incluido el agrícola) y, por tanto, terminó siendo bastante llano e incapaz de atender las necesidades de todos los productores.

El sector cafetero y su gremio utilizaron al Estado para legitimar unos impuestos que eran necesarios para financiar inventarios y la diplomacia de las exportaciones cafeteras, pero tales impuestos le fueron entregados en gran medida al propio gremio cafetero para que éste los administrara e invirtiera esos recursos. Otros impuestos gremiales fueron también retirados del cofre común y gastados en los propósitos gremiales o regionales, lo cual volvió muy difícil hacer transferencias entre ricos y pobres o entre regiones.

Este estudio considerará tres temas subyacentes al desarrollo económico, en su orden:

Intervencionismo y proteccionismo derivados de una visión paternalista sobre la misión del gobierno, y monopolios promovidos todos por un Estado que forma parte de la matriz institucional heredada de España.

Otorgamiento de beneficios a grupos de presión poderosos (corporativismo) con acomodación de la ley, práctica que se dificulta con la proliferación de grupos de presión que a su vez va dando lugar a una mayor igualdad de los agentes frente a la ley.

Inestabilidad de las reglas de juego, debilidad económica del Estado y ruptura del Estado de derecho que se hace manifiesta durante la Violencia (cierre del Congreso, estado de sitio cuasi permanente, golpe militar de 1953) y con el posterior abuso de la figura del "estado de sitio".

Cada uno de estos elementos incidió en el desarrollo económico y en la distribución del ingreso. Si bien pudieron acelerar la acumulación de capital durante algunas fases, a la larga se tornaron en obstáculos a un mayor crecimiento en la medida en que frenaban la competencia y la innovación. La inequidad original fue enfrentada con reformas legales que a la larga fueron retrotraídas, de tal modo que se hizo difícil integrar a buena parte de la población a la sociedad política y al proceso de desarrollo, lo que a su vez forjó un medio propenso al conflicto.

Este libro consta de seis capítulos cuyo contenido está distribuido de la siguiente manera: el primer capítulo analiza los antecedentes históricos e institucionales que afectan el desarrollo agropecuario; el segundo, mira la evolución y estructura del sector entre 1905 y 1950; el tercero, da cuenta del modelo de desarrollo iniciado en 1950, su evolución y estructura hasta el final del siglo XX; el cuarto, incluye el estudio de las tendencias del desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo XX, con un análisis de los patrones de desarrollo local frente a un grupo de países del ámbito internacional, las fuentes de crecimiento de la economía agrícola y el cambio técnico; el quinto, muestra la evolución y estructura de la producción agropecuaria; el capítulo final se dedicará a temas que pueden entenderse como de economía política: distribución de la tierra, reforma agraria y sus resultados, impuestos, tenencia de la tierra, distribución y pobreza, tierras y su relación con el conflicto y la debilidad estatal.

Los supuestos objetivos de la política económica

El desarrollo de la agricultura a lo largo de un siglo requiere especificar su carácter y las políticas que se implementaron, o bien para acelerar el crecimiento económico, o bien para afectar la inequidad que lo acompañó desde sus inicios.

Como otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y otros recursos económicos llevada a cabo de acuerdo con criterios de linaje y casta en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos. Esa distribución de los recursos naturales fue inequitativa y sólo en los casos de poblamiento por españoles pobres, como en Antioquia y Santander, alcanzó un grado de igualdad un tanto mayor, concretado por una mayor competencia política que destruyó los monopolios contenidos en las mercedes de tierras originales. No es casual que la escasez o la extinción de las poblaciones aborígenes en esas regiones impidieran consolidar señoríos con base en encomiendas o el trabajo de indígenas resguardados, permitiendo así la colonización de españoles pobres.

La distribución que se consolidó en la época republicana fue menos discriminatoria pero de igual manera favoreció a personas influyentes, a oficiales de los ejércitos y a los acreedores del gobierno, quienes recibieron grandes extensiones de territorio, tejiendo una estructura de propiedad muy desigual y difícil de delimitar y asegurar. La desamortización de manos muertas liberó a muchos propietarios de las hipotecas de las que era acreedora la Iglesia y los bienes de ésta fueron rematados a favor de acreedores del gobierno o personas con capital que aprovecharon la ocasión. A su vez, el mercado de tierras era llano porque no era fácil intercambiar los derechos de propiedad mal definidos.

Las políticas que surgieron durante el siglo XX se pueden entender como reacciones en contra de los problemas de inflación en los precios de los alimentos, para favorecer los procesos de colonización en tierras adjudicadas pero no explotadas por sus dueños y, más adelante, para apoyar los intereses de arrendatarios y aparceros sobre las mejoras que introducían a los predios ajenos, como parte de un reconocimiento de sus derechos básicos de locomoción, participación en los mercados y en el acceso a la propiedad en general.

La protección arancelaria se tornó en un componente importante tanto para la industria como para la agricultura, y fue uno de los ejes de la política que se mantuvo prácticamente desde la Gran Depresión hasta el fin del siglo XX. Los créditos subsidiados, de nuevo tanto a la industria como a la agricultura, también desempeñaron un papel importante una vez el banco central fuera redefinido como de fomento a partir de 1951. Después de la época de la Violencia se hizo una política explícita de reforma agraria que se extendió por un decenio para dar paso a enfoques de mercado, crédito y tecnología que debían contribuir a la modernización de las explotaciones campesinas pero sin intentar afectar la distribución de la tierra.

Proteccionismo y populismo en América Latina

La visión del Banco Mundial sobre el desarrollo latinoamericano (Little *et al.*, 1970; Krueger *et al.*, 1988) se derivó de las experiencias de los grandes países que vivieron intensamente el populismo (Argentina, Brasil y Chile) y en menor medida el resto de países que más bien siguieron una tradición corporativa asociada a Estados muy centralizados con una escasa división de poderes que debilitaba sus órganos legislativos y de justicia. El populismo más puro consistió en una alianza política entre sectores medios, empresariales y sindicales que se volcaron a capturar el excedente generado en el sector exportador por medio de políticas de subvaluación de la tasa de cambio, de mantener excesos de demanda monetaria operando por encima de sus niveles de pleno empleo, y de hacer inversiones públicas en los sectores industriales necesarios para impulsar la industrialización, pero considerados de alto riesgo para la inversión privada. En tales circunstancias, la política económica determinó el estancamiento de la agricultura de exportación que arrastró a su vez a deficiencias en las necesidades de importación de la economía, proceso que fue recogido de manera relativamente apropiada por los modelos del Banco Mundial.

Sin embargo, el proceso populista en Colombia fue distinto, pues estuvo orientado por un corporativismo de derecha. El populismo radical abortó con el asesinato de su carismático líder, Jorge Eliécer Gaitán, cuyas banderas nacionalistas y de intervención económica fueron recogidas por la administración de Laureano Gómez, aunque ésta les dio un color muy conservador en materia social. Hubo una alta protección, tanto para la industria como para la agricultura, con medidas similares en materia arancelaria, así como en subsidios crediticios y en inversiones directas en la producción de insumos que fueran considerados básicos para el desarrollo de estos sectores. Eventualmente, los intereses industriales se fortalecieron más y cuestionaron los privilegios del sector agrícola, abriendo así la posibilidad de que pudieran surtirse adecuadamente de importaciones. Sin embargo, éste fue un proceso tardío que se consolidó tan sólo a finales del siglo XX.

El diagnóstico según el cual el sector agrícola había sufrido con el proteccionismo industrial no estaba basado en un examen cuidadoso de los costos y beneficios de cada sector, en particular, no incluyó la tributación de cada uno de ellos. Así, mientras las empresas industriales debían pagar impuestos a la renta y la población urbana debía asumir aranceles altos e impuestos crecientes a las ventas o al valor agregado, los propietarios de tierras pagaban muy

escasos impuestos prediales, el ganado no era tasado, podían operar con altos precios internos —dados unos márgenes de protección que en muchos casos llegaron a ser infinitos—, y recibían altas transferencias de los depositantes y otros deudores del sistema financiero para obtener tasas negativas de interés. Se podría argumentar que una agricultura menos protegida habría permitido salarios reales mayores y un crecimiento económico más profundo, pero esta hipótesis pertenece al plano de lo contrafactual.

Lo cierto es que tanto industria como agricultura se desarrollaron bajo un manto grueso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas y que no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura, la cual primero crece muy rápidamente impulsada por los estímulos que recibe, se estanca después y sólo en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial. El modelo económico del este asiático significó también altos subsidios, y estrategias de conformación de conglomerados industriales financieros acompañadas de una intensa disciplina de competencia internacional. En lo social, hubo un reparto democrático de la tierra que legitimó los regímenes autoritarios que caracterizaron a la región por mucho tiempo. En Colombia sólo hubo incentivos positivos para todos los productores, no hubo redistribución de la tierra y tampoco se dieron castigos a los que no probaran ser competitivos en el mercado mundial. Por tanto, el crecimiento obtenido fue moderado como consecuencia de los incentivos de política sectoriales que llevaron a que en la agricultura se asignaran de manera ineficiente los recursos y no se aprovecharan las ventajas comparativas (Balcázar *et al.*, 2003).

Estrategias y políticas

Dado el pequeño tamaño del Estado colombiano en el siglo XX y su incapacidad de proveer subsidios directos importantes, la intervención económica posible de llevar a cabo en Colombia fue de tipo regulatorio. De esta manera, se diseñaron universos arancelarios altos que protegieron al sector agropecuario, mientras que los subsidios contenidos en el crédito surgían de una redistribución entre los usuarios del crédito, los depositantes y los propietarios del sector financiero. En ocasiones, se utilizó al sistema legal como recurso para propiciar la limpieza de los títulos de propiedad sobre extensiones absurdamente grandes. Además, las legislaciones abundantes fueron más formales que reales, mostrando efectos de tipo precautelativo (por ejemplo, expulsar arrendatarios que

podían aspirar legalmente a ser remunerados por las mejoras que agregaran a sus lotes en arriendo).

El ritmo de crecimiento económico se aceleró en los años treinta en condiciones de un cierre de los mercados internacionales de capital y una disminución de los flujos de comercio. La experiencia favoreció el punto de vista nacionalista y protector que se consolidó de allí en adelante, aún cuando los mercados internacionales se normalizaron y el comercio se expandió en gran medida en la posguerra. Esta política tuvo un apoyo bipartidista (aunque la intensidad de la protección fuera puesta en cuestión por algunos liberales), de tal modo que obtuvo una continuidad que se extendió desde la Gran Depresión hasta los años noventa, cuando se impone un paradigma más liberal pero con fuertes compromisos con la visión anterior. Esta política tuvo algunas crisis, como la propiciada por una larga revaluación del peso entre 1935 y 1960, la cual contribuyó a que Colombia fuera básicamente monoexportadora y a que su capacidad de importar fuera insuficiente o a que su desarrollo se frenara entre 1957 y 1967. El arancel alto impedía que industrias o actividades distintas pudieran importar libremente sus insumos para lograr exportar de manera competitiva.

El problema de la insuficiencia de divisas persistió de manera desigual hasta que en 1967 se diseña un régimen de tipo de cambio deslizante, que parecía garantizar que los nuevos exportadores que se arriesgaran a participar en el mercado internacional con un éxito relativo, recibieran ingresos reales crecientes. Ese régimen fue complementado con un sistema que eliminaba los aranceles de todas las importaciones de las actividades dedicadas a la exportación, lo cual seguramente las incentivó tanto como la misma expectativa de devaluación real que, como se verá, no pudo sostenerse durante varias coyunturas de bonanzas externas o de influjos cuantiosos de capital. Hubo además subsidios directos, como descuentos tributarios por un determinado porcentaje del valor exportado. En esto Colombia se alejó del paradigma de la sustitución de importaciones y se aproximó de alguna forma al modelo del este asiático, aunque el empuje exportador fue más débil, basado en un concepto cepalino de la "sustitución de exportaciones".

Los responsables de la política económica surgieron por lo general del gremio cafetero y del financiero, algunos influidos por el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en materia de sustitución de importaciones y, posteriormente, de sustitución de exportaciones. Eran abogados y hombres de oficio que aunque mantuvieron políticas heterodoxas frente a los principios de la economía liberal, no fueron aventureros (a diferencia

de los economistas de orientación populista encargados de las políticas de los países en los que se dieron las alianzas políticas entre empresarios y sindicatos, alianzas que acabaron con su estabilidad macroeconómica). Tempranamente los conductores de la política fueron educados en la Universidad Nacional, más en derecho que en economía, bajo influencias francesas e italianas. Otros, más allegados al conservatismo, surgieron de las universidades católicas de Medellín y Bogotá. En los años setenta comenzaron a entrenarse en los países anglosajones y en la Universidad de los Andes, en menor medida en la Universidad Nacional de Colombia, varias camadas de economistas de orientación más neoclásica y ortodoxa que les imprimieron un mayor contenido liberal a las políticas, propiciando la apertura comercial, la disminución de los subsidios sectoriales y, en general, la menor intervención económica del Estado.

Las estrategias que se emprendieron en un primer momento tuvieron que ver con la asignación de recursos y en particular con la política comercial. No sólo hubo aranceles altos para la agricultura sino también prohibiciones absolutas a la importación de cereales (excepto el trigo y la cebada) y también para la carne. Los subsidios crediticios fueron cruzados desde otros sectores que tuvieron que asumir el racionamiento de los recursos y sus costos más elevados, mientras que las inversiones públicas en empresas fueron sostenibles en cuanto su balance no exigiera asignaciones presupuestales crecientes, lo cual eventualmente determinó la liquidación o privatización de la mayoría de ellas.

Las políticas educativas sectoriales establecieron institutos de educación técnica financiados con un impuesto a la nómina de destinación específica, que terminó por generar un exceso de recursos que no fueron utilizados de manera flexible para atender las demandas más específicas del sector agropecuario. Los recursos destinados a la educación superior no tuvieron fuertes contenidos que apoyaran la modernización del sector agropecuario y más bien sirvieron para calificar a una clase media relativamente privilegiada por el gasto público. Entre tanto, el sistema educativo primario avanzaba penosamente a todo lo largo y ancho del país, ampliando la cobertura de la población rural hasta casi completarla en el año 2000. Sin embargo, la educación secundaria, y sobre todo la técnica, obtienen coberturas insuficientes de la población urbana y más aún para la atención de la población rural.

Las políticas financieras que canalizaban recursos baratos hacia el sector agropecuario se sesgaron a favor de los que tenían mayores colaterales (esto es, a favor de los propietarios con más y mejores tierras), pero fueron debilitadas por los gobiernos que priorizaron el crédito destinado a la construcción mediante

la captación del ahorro del público, lo cual, a su vez, dirigió a todo el sistema hacia su profundización y a que se asignara más el crédito por consideraciones de mercado. Ya en los años setenta, el resto de sectores usuarios del crédito cuestionaron el costo que para ellos implicaban los subsidios agrícolas, costo que, aunque nunca fue eliminado del todo, se redujo en la década de 1990.

La política macroeconómica estuvo caracterizada por la moderación y el respeto al fondo de divisas aportado por el sector cafetero: se dieron esquemas de mover la tasa de cambio cuando la inflación interna erosionaba el valor real de la divisa y que resultaron bastante traumáticos hasta que se halló una solución temporal, mediante el régimen de tasa de cambio deslizante. Se conformó también una conciencia nacional de apoyo a los intereses exportadores y a los sectores que sustituían importaciones, a pesar de que estuvieran en contravía de los de los consumidores y de sectores productivos que requerían insumos importados.

La política fiscal fue igualmente bastante conservadora, pues existía un consenso duradero alrededor de la noción de un Estado pequeño: en efecto, entre 1950 y 1990 el gasto del gobierno central ocupó alrededor del 10% del PIB. Los déficit fiscales eran relativamente pequeños y cuando se tornaban amenazantes para la solvencia del gobierno y del país ocurrían ajustes severos, aunque también se hizo uso de recursos de emisión para financiar los déficit más protuberantes. El régimen fiscal cambió con la Constitución de 1991 y el reconocimiento de las pensiones del sector público, de tal modo que se duplicó el tamaño del Estado y se entró en una fase de creciente endeudamiento, ahora sin poder contar con los recursos gratuitos del banco central, todo lo cual hace muy difícil llevar a cabo un ajuste fiscal adecuado.

La política monetaria tendió a acomodar recursos de emisión a favor del crédito subsidiado para el sector privado, de las necesidades del gobierno en ciertos momentos y, de 1967 en adelante, para financiar las compras de divisas a precios crecientes. La indexación de las tasas de interés y de la tasa de cambio terminaron por construir un sistema de precios inerciales que se retroalimentaba a sí mismo. De esta manera, las tasas de inflación oscilaron alrededor del 10% entre 1950 y 1970 y de allí en adelante estuvieron cerca del 25% anual. Este era un impuesto inflacionario pagado inadvertidamente por los sectores que no podían ajustar sus ingresos a los cambios de precios y que correspondían, por lo general, a los más desvalidos de la sociedad.

La política de protección para la industria y para la agricultura también contribuyó a que los incrementos de precios no estuvieran acotados por la

competencia internacional. La Constitución de 1991 le otorgó independencia al banco central, le prohibió otorgar crédito al sector privado e impuso muchas restricciones para prestarle al sector público, al tiempo que el nuevo régimen cambiario de bandas no exigía una intervención masiva para adquirir reservas internacionales. La menor demanda de emisión primaria, junto con una política monetaria que se proponía metas de inflación decrecientes en el tiempo, condujo a la economía a operar con inflaciones por debajo de los dos dígitos. La apertura comercial, que al menos acabó con las medidas prohibitivas y paraarancelarias para la agricultura, también contribuyó a que los precios de los alimentos estuvieran contenidos.

Todos estos elementos de política económica conservadora confluyeron para que Colombia sobreaguara las mayores crisis internacionales que azotaron a América Latina, por ejemplo, que fuera poco afectada por la crisis de la deuda de los ochenta, y que no volviera a tener una experiencia hiperinflacionaria como la que se presentó a principios del siglo XX, la cual le sirvió de lección para fundar instituciones monetarias ortodoxas. Sin embargo, la economía no pudo escapar a la crisis internacional de 1997-1999 porque para entonces los desequilibrios macroeconómicos llegaron a ser sustanciales.

Factores externos y políticos

Es obvio que no sólo de instituciones vive la economía. Existieron muchos factores relacionados con la economía internacional y la política interna que fueron determinantes en el curso que tuvo el desarrollo económico del país y de su agricultura. La experiencia de la Gran Depresión, que cortó los lazos del país con el mercado internacional de capital, y la moratoria de su deuda externa, junto con el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones que avanzaba rápidamente, convenció a muchos de la bondad de un sistema protegido de la competencia internacional. La mayoría de los interesados no creyó en la apertura del comercio internacional bajo la égida de las instituciones creadas en Bretton Woods, y desaprovechó la oportunidad de obtener un desarrollo impulsado por el mercado mundial. Sin embargo, los problemas de escasez absoluta de divisas creados por la protección excesiva y la monoexportación convencieron a la clase política de incentivar directamente las exportaciones, o sea, internacionalizar más la economía, para así incluso garantizar la industrialización sustitutiva. Los nuevos sectores miraron más hacia afuera y ejercieron

presión para liberalizar el régimen comercial. Algunos grupos industrial-financieros también se expandieron a los países vecinos y asumieron un papel más cosmopolita y de mayor integración a los mercados internacionales, o sea, a favor de la globalización.

Con la internacionalización de la economía, la menor intervención estatal y la distribución surgen una nueva serie de preguntas, pues nuevos sectores exportadores afectarán la estructura de poder y cambiarán el equilibrio político en contra de sectores más tradicionales. En particular, se debilitaron los propietarios de tierras y trabajadores de las industrias protegidas, así como también los empleados del sector público. El efecto sobre los salarios se sentiría sólo cuando se alcanzara el pleno empleo de la fuerza de trabajo rural, pero eventualmente más empleo debería mejorar la distribución a favor del trabajo. Algo similar debía surgir de la migración del campo a la ciudad, pero esta investigación no alcanzó a analizar los mercados rurales de trabajo. Éstos se surtirían en adelante de una población urbana flotante que haría giras por el país para atender las cosechas o el cuidado temporal de los plantíos o convertirse en los "raspachines" de la coca.

El país fue gobernado por dos partidos tradicionales que sobreviven a principios del siglo XXI, mostrando una resistencia que no se observa en el resto de América Latina. El surgimiento del populismo y del Partido Comunista fue contenido cerrando el sistema político a nuevas opciones. El desarrollo histórico de Colombia ha resistido tradicionalmente la influencia de caudillos y de militares aunque la crisis política de la Segunda República Conservadora desembocó en un cuatrienio de dictadura militar. Gaitán, un hombre carismático, con un amplio seguimiento entre las masas y líder de un movimiento impetuoso, fue asesinado en abril de 1948, lo cual dio inicio al proceso conocido como la Violencia. Es así como los conflictos sociales y políticos tomaron cursos violentos, que si bien no parecieron afectar el crecimiento económico de largo plazo, sí tuvieron una incidencia que lesionó la gobernabilidad e hicieron vulnerable el aparato de justicia, que fue arrasado en los años ochenta cuando confluyeron la insurgencia y la expansión del narcotráfico.

La Constituyente de 1991 surgió frente a las presiones de la insurgencia por la creación de un sistema político más incluyente y a la exigencia de una justicia más fuerte e independiente frente a los ataques demoledores que hacía el narcotráfico contra jueces, magistrados y políticos. Ambas demandas sociales fueron atendidas y el sistema político adquirió mayor legitimidad, mientras que la creación de una Fiscalía y una Corte Constitucional independientes

fortaleció el aparato de justicia. Una justicia independiente que llegue a todos es un factor que incide en la distribución misma, si por ejemplo, elabora fallos judiciales objetivos de manera creíble en los conflictos entre campesinos, arrendatarios y terratenientes, entre obreros y patronos, le pone coto a la corrupción (la cual implica la apropiación de recursos públicos y privados por parte de pequeños grupos), disuade la actividad criminal (la cual constituye otra forma de redistribuir arbitrariamente la riqueza), y le presta legitimidad a toda la acción del Estado.

El siglo XX comenzó con un sistema político y económico oligárquico que se fue debilitando con el tiempo. De los propietarios de tierras que se beneficiaron de la urbanización y de las obras públicas quedó una importante influencia política, a pesar de un debilitamiento en relación con las fuentes de riqueza más importantes que surgieron en la caficultura, la industria, el comercio, la diversificación de las exportaciones y la construcción. En algunos sectores tradicionales surgieron campesinos muy ricos en torno al cultivo de la papa y de las hortalizas. También se registró la presencia de grupos de cultivadores modernos que arrendaron las tierras para sembrar cultivos temporales. Surgieron a la vez grupos económicos importantes de las actividades ilegales como el contrabando y, más adelante, el narcotráfico, que adquirieron influencia política. Una burguesía inmigrante dejó su impronta en el comercio y la industria, mientras que las generaciones siguientes se colombianizaron rápidamente.

Los trabajadores y campesinos fueron apoyados por los reformistas del Partido Liberal y buena parte de los cambios de los años treinta los beneficiaron. Los sindicatos se afincaron en las industrias sustitutivas y se convirtieron en defensores del modelo económico proteccionista. El sector público se amplió en cierta medida, pero nunca llegó a ser un importante contratista de la fuerza de trabajo. Durante la Violencia fueron debilitados los sectores sindicales y después el Partido Liberal abandonó sus banderas reformistas en una alianza con los conservadores que se prolongó por dieciséis años.

La influencia corporativa de gremios como el de los industriales, que después se multiplicaron y se especializaron mucho, fue también fuerte bajo el modelo proteccionista, pero más adelante resultó debilitada por grupos financiero-industriales que influían más sobre el gobierno central que las agremiaciones. La proliferación de intereses obstruyó los favorecimientos especiales en términos del arancel externo y de los subsidios crediticios. Es éste quizás el fundamento del desplazamiento de la sociedad hacia políticas más liberales que brinden un trato igualitario a todos los agentes, algo que también fue favorecido por el consenso

alrededor del reconocimiento de la igualdad y de las libertades básicas que se manifestó en la Constitución de 1991. Sin embargo, se debilitaron los intereses de sindicatos, cooperativas y asociaciones campesinas como resultado de la disminución de la participación de los trabajadores en los sindicatos. Quizás una excepción notable fue la del movimiento indígena del Cauca, que logró la consolidación de sus intereses y la ampliación de sus territorios.

Las políticas liberales ciertamente fueron propulsadas también por las agencias multilaterales y por los países ricos. Pero esa presión existía todo el tiempo y sólo en la crisis del modelo protector y el surgimiento de unos intereses internos favorecidos por las políticas liberales se hizo posible que aquéllas se concretaran. De esta manera, sectores exportadores con un poder creciente despejaron la protección de sus suministros y exigieron inflaciones más bajas para competir adecuadamente, gremios importantes presionaron por la liberación de las importaciones de sus insumos y el sector financiero desplegó su influencia para reducir los subsidios al crédito agropecuario, al tiempo que los bancos gremiales y públicos se volvieron inviables. En últimas, hubo un aumento del número y poder desigual de los intereses económicos que diluyó el poder de monopolio de algunos gremios primigenios (fueran éstos de agricultores, ganaderos o cafeteros), y la mayor competencia entre tales intereses por lograr que la acción del Estado los favoreciera tornó a ésta más independiente de cada uno de ellos.

El desarrollo de largo plazo de la agricultura colombiana

El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo XX ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980, y un relativo estancamiento en tiempos recientes. Así, algunas de las preguntas centrales que nos planteamos en la investigación fueron: ¿cuáles son las razones para que la agricultura no haya elevado su productividad y su competitividad después de haber crecido durante un tiempo a buenos ritmos? ¿Qué tuvo que ver la protección arancelaria con este resultado? ¿Cómo afectaron los términos de intercambio a la agricultura? Otros fenómenos como los cultivos ilegales, la pérdida de la seguridad y la carencia de inversiones en infraestructura también operaron en la dirección del estancamiento agrícola de fines del siglo XX. En este libro se intenta ofrecer

explicaciones coherentes del comportamiento de largo plazo de la agricultura, de los ciclos a los que se ha visto sometida, de los términos de intercambio con el resto del mundo y con los otros sectores de la economía colombiana, del grado de protección del que ha disfrutado, y de los factores que han acelerado o retardado su crecimiento.

El factor que desequilibró el desarrollo natural que llevaba una economía de hacienda y otra de muy pequeña propiedad fue el café. Desde el último cuarto del siglo XIX, el café era sembrado en el Norte de Santander, en Cundinamarca y en el occidente, región que la colonización antioqueña había abierto. Los otros cultivos atendían la demanda de pequeñas ciudades y de mercados locales bajo relaciones de servidumbre en las haciendas y con la producción de minifundios ubicados en las laderas de las tres cordilleras. La ganadería se extendía perezosamente en las sabanas de la costa norte y en los valles interandinos. Mientras que en el occidente el café insertó sólidamente al país en el mercado mundial e impulsó su industrialización durante el siglo XX, la producción de las haciendas cafeteras se estancó en el oriente y terminó paralizada por el conflicto social en la región central.

Durante el período de rápida acumulación de los años veinte, la producción de alimentos se rezagó, propiciando una primera apertura comercial para marchar, después de la depresión de los años treinta, a un ritmo similar al que llevaba el resto de la economía y disfrutar también de amplias condiciones de protección frente a la competencia externa. Lo cierto es que en el interior del país rural había frenos —la tenencia concentrada de la tierra y la precariedad de los derechos de propiedad sobre ella, los bajos niveles de educación y los conflictos políticos que se expresaron con mucha intensidad en el ámbito rural— que retardaron el desarrollo de largo plazo de la agricultura.

La economía agropecuaria tuvo una época de oro entre 1945 y 1980 a pesar del retorno de la política sectaria que desató una guerra civil entre 1948 y 1958, que alcanzó a erosionar el crecimiento de la agricultura y la caficultura. La guerra quedó aparentemente superada, pero dejó unas secuelas que se manifestaron más adelante como insurgencia y deterioro de la seguridad en el campo. En la década de 1980, el crecimiento del país se frenó en relación con su impulso previo, hubo problemas con un déficit fiscal creciente y con la deuda externa (aunque muy leves si se los compara con la crisis que vivió América Latina) y el crecimiento agrícola se detuvo más que el del resto de la economía. Unos incidentes de revaluación del peso durante las bonanzas cafeteras o de gasto público, y otro más intenso entre 1992 y 1997, derivado del hallazgo de petróleo, y un influjo cuantioso de capital, dejaron estancada a la agricultura, la cual no pudo absorber los choques externos y de política comercial. La salida intempestiva de este capital en 1998 y 1999 sumió a toda la economía en una profunda crisis que afectó con mucha fuerza de nuevo a la agricultura.

Crecimiento económico y distribución

La literatura sobre el desarrollo económico ha estado dividida en torno al efecto de la inequidad en el crecimiento. La respuesta convencional, tipo Nicholas Kaldor, es que la inequidad favorece el ahorro de los empresarios, ahorro con el cual se financia la inversión, y, por tanto, se acelera el crecimiento económico (Kaldor, 1969, p. 243). Kuznets (1955) encontró que la distribución empeoraba en las fases iniciales del crecimiento pero después se iba mejorando, enfoque que fuera aplicado para el caso colombiano por Juan Luis Londoño (1995). Sin embargo, esta tesis ha sido controvertida más recientemente por estudios de panel comparativos entre países desarrollados y en desarrollo. Se ha argumentado en los trabajos que abordan la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza, que existe un vínculo entre las dotaciones iniciales de riqueza y el camino que luego siguen las economías, así como el del patrón de crecimiento que elige una sociedad y la distribución del ingreso (Aghion *et al.*, 1999), lo cual destaca la doble dirección de esa relación. Por una parte, se debe examinar el efecto de la inequidad sobre el crecimiento y, por otra, establecer si el crecimiento incrementa la inequidad de los ingresos.

En cuanto al primer aspecto, los estudios empíricos encuentran que, en contra de lo que señala el enfoque convencional, existe una correlación negativa entre la inequidad y el crecimiento del producto (Benabou, 1996). La teoría ofrece una explicación basada en la teoría microeconómica de los incentivos, en las imperfecciones de los mercados de crédito y en la existencia de azar moral (Aghion *et al.*, 1999), mecanismos que también pueden estar presentes en las economías desarrolladas. La conclusión específica es que si los agentes son heterogéneos y los mercados de capital son imperfectos, una desigualdad creciente puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento. La desigualdad proviene de la distribución inicial de la riqueza y se puede reducir mediante la tributación para acelerar el crecimiento.

Si bien la reducción de la inequidad puede acelerar el crecimiento de las economías que se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, cabe pre-

guntar si existe un círculo virtuoso. Es decir, si este tipo de políticas reduce la necesidad de políticas redistributivas en una etapa posterior: lo esencial es diseñar políticas que eviten que el crecimiento y el desarrollo promuevan la inequidad. En ese sentido, la equidad puede producir mejores condiciones para el crecimiento autosostenido una vez introducido un horizonte de largo plazo, pues se evita el desperdicio del excedente por parte de una capa de rentistas, la mejora del capital humano de los pobres conduce a introducir más cambio técnico, la demanda provista por un ingreso mayor de los trabajadores favorece los bienes producidos localmente y, finalmente, hay mejores condiciones de legitimidad y estabilidad del régimen político (Aghion *et al.*, 1999, p. 1.615).

Bourguignon ha argumentado que "aunque la tributación sobre el ingreso (...) pueda ser de uso limitado en los países en desarrollo, alguna progresividad puede ser alcanzada mediante las herramientas tributarias disponibles y programas de gasto focalizados" (Bourguignon, 1998, p. 3). Los instrumentos serían un aumento moderado de la tributación, el cual sería gastado en mejoras en especie del ingreso de los más pobres. La decisión de aumentar el gasto público en educación y en otros campos sociales surgiría de mover a la sociedad hacia un aumento sustancial de su tributación. La equidad buscada de esta manera, ya sea limitada o más ambiciosa, podría ser complementaria con un crecimiento más rápido del producto. En sociedades más igualitarias existen menos conflictos distributivos y hay mayores posibilidades para crear instituciones públicas favorables al desarrollo.

Por muchos años, los técnicos del Banco Mundial enfatizaron que las políticas de protección arancelaria y crédito subsidiado habían mostrado sesgos a favor de la industria, de tal modo que se había obstaculizado el desarrollo de la agricultura, pues parte de sus excedentes habían sido capturados gracias a tasas de cambio subvaluadas y precios altos de los insumos y los bienes de capital locales para los agricultores (Little *et al.*, 1970; Krueger *et al.*, 1988). Lo más apropiado para la acción pública, según este enfoque, era su neutralidad, propiciar un campo de juego con las mismas reglas para todos los agentes, acompañado por políticas que defendieran la estabilidad macroeconómica. Tal apreciación fue incluso recogida por la administración de López Michelsen para justificar su plan de desarrollo, cuyo título —Para cerrar la brecha— hacía referencia al propósito de igualar las condiciones urbanas y rurales, lo cual justificó también cancelar las políticas redistributivas de la reforma agraria.

El llamado Consenso de Washington de 1990 enfatizó que la globalización y las reformas que darían lugar al desmonte de la protección y de los subsidios sectoriales, junto con la reducción de la intervención pública, aumentarían el crecimiento económico y además harían disminuir la pobreza y la inequidad[2]. Sin embargo, el Banco Mundial aceptó que algunos casos de intervención podían ser adecuados e hizo una defensa del crecimiento acelerado como una forma de obtener también una mayor equidad, utilizando como ejemplo para el mundo en desarrollo los casos del sudeste asiático. Lo peculiar fue que el crecimiento de estas economías había sido propulsado por políticas económicas intervencionistas que habían sido también amistosas con el mercado, logrando un sabio equilibrio entre los dos (Banco Mundial, 1993). Más recientemente, esta multilateral ha insistido en que el Consenso de Washington no produjo los resultados esperados porque no tuvo en cuenta la calidad de las instituciones. En esta ocasión, la equidad desempeña un papel importante, incluso fundamental para acelerar el crecimiento económico, dándole un nuevo énfasis al papel que representan las instituciones en el desarrollo económico (Banco Mundial, 1998).

James Robinson (2001) ha mostrado que la globalización y la equidad navegan por aguas distintas. La distribución depende en lo fundamental de la estructura política de los países y de las instituciones legadas por el pasado —la distribución inicial de los factores productivos, en particular de la tierra pero también del capital humano provisto por el sistema educativo—, mientras que la globalización puede fortalecer o debilitar determinados intereses políticos (mediante restricciones a la actividad de los sindicatos o de los movimientos campesinos) que podrán incidir en el reparto de la riqueza. En el caso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue particularmente importante el desarrollo de partidos laboristas o socialdemócratas que fortalecieran los intereses de trabajadores y de capas medias. En el caso latinoamericano, se dieron experiencias populistas que también mejoraron la distribución mediante alzas salariales. Sin embargo, esto estuvo acompañado de políticas macroeconómicas despóticas que no estuvieron

[2] El Consenso recogió un mínimo común entre economistas ortodoxos que incluía los siguientes temas: disciplina fiscal; redirección del gasto público hacia prioridades que obtuvieran tanto rendimientos económicos como mejoras en la distribución del ingreso, como atención médica de primer nivel, educación primaria e infraestructura; reforma tributaria con base en tarifas marginales más bajas y ampliación de la base de contribuyentes; liberación de tasas de interés; liberación del comercio; liberación de los flujos de capital; privatización; desregulación que redujera las barreras a las entradas y salidas de los negocios; y derechos de propiedad seguros.

arraigadas en una tributación consensuada y que, por tanto, resultaron insostenibles y terminaron por generar graves crisis cambiarias e hiperinflaciones (Dornbusch y Edwards, 1991).

Podría agregarse que una globalización que garantice una ampliación exportadora sostenible, tipo la del este asiático, puede conducir al pleno empleo de la fuerza de trabajo y a que los salarios se eleven frente a las utilidades, al tiempo que se mejora la distribución del capital humano. De acuerdo con el mismo Robinson, el neoliberalismo (entendido como políticas de reducción de los impuestos y del gasto público social, además de reducciones del poder de negociación de los trabajadores) fomenta el crecimiento económico, pero incidirá en deteriorar la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta los elementos teóricos descritos, en esta investigación se argumentará que en Colombia la concentración de la propiedad y los bajos impuestos aportados por parte de los empresarios en general y de los propietarios de tierra en particular pueden contribuir a explicar el acelerado crecimiento de la economía y de la agricultura durante buena parte del siglo XX, lo cual se consolidó con incentivos generosos en cuanto a protección frente a la competencia extranjera y subsidios en los créditos financiados con emisión. Sin embargo, no fue ésta una vía de desarrollo sostenido porque presentó un prolongado desfallecimiento en las dos últimas décadas del siglo XX. La falta de impuestos también indujo el uso de emisión para financiar al gobierno, práctica que se amplió para intentar que la tasa de cambio se incrementara en términos reales y para financiar crédito para el sector privado. Estas políticas terminaron siendo costosas para la economía en la medida en que propiciaron inflaciones moderadas pero muy persistentes, encarecieron el crédito para los usuarios no privilegiados, impidieron la profundización del mercado de capital y, en últimas, determinaron un crecimiento de la economía y de la agricultura insuficiente y además conflictivo.

En una perspectiva de más largo plazo, los incentivos a la agricultura probaron ser un obstáculo al crecimiento autosostenido del sector en tanto asignaron los recursos de manera ineficiente: hubo un desarrollo sesgado hacia procesos intensivos en capital, generadores de poco empleo; se concedieron subsidios que terminaron siendo costosos para otros sectores de la economía, posiblemente retardando su crecimiento; el elevado arancel propició un nivel alto de precios de los alimentos que encareció los salarios reales urbanos a la manera ricardiana; se generaron inversiones en cultivos en los que el país no tenía ventajas naturales ni comparativas, por ejemplo, en los cereales, y no en cultivos perennes como flores y palma africana, los cuales eventualmente se adaptaron muy bien en las tierras del país. Hubo incluso un retraso en el despegue de las nuevas exportaciones agrícolas que hizo precario por un tiempo el equilibrio cambiario de Colombia. En el plano del conflicto social hubo una lucha por el territorio en buena parte del país entre la insurgencia y el paramilitarismo que comenzó a ser muy costosa para el desarrollo agropecuario a fines del siglo XX, cuando se combinaron estos factores con el narcotráfico. La dificultad de cobrar un impuesto a la tierra condujo al mal uso de ese recurso, a mantener escondida del Estado una parte de la riqueza nacional y a propiciar la propiedad inadecuadamente explotada.

A lo largo del siglo XX la política económica frente a la cuestión agraria en Colombia fue un asunto muy álgido que dividió las aguas entre liberalismo social y conservatismo. Mientras el primero intentó encauzar los nuevos actores creados por el desarrollo capitalista dentro del sistema político, los conservadores defendieron las formas políticas tradicionales. Con la pausa que sufrieron las políticas de reforma en los años cuarenta, se relegó el tema de los derechos de los campesinos y más bien se otorgó a la agricultura la misma protección y similares subsidios a los recibidos por la industria.

La primera oleada de violencia desquició las relaciones sociales en el campo e hizo necesario un cambio de rumbo: reparar las heridas infligidas en el cuerpo social y en la vulneración de los derechos de propiedad por medio de una reforma agraria que se desarrolló entre 1961 y 1971. Una alternativa fue imponer un impuesto a la tierra que forzara a los propietarios a sacar de ella el costo de mantenerla o a venderla a personas más interesadas en explotarla. Pero a fin de cuentas, ni la reforma de la propiedad agraria ni la tributación se utilizaron a fondo para redefinir la distribución de los activos básicos de la economía agrícola. De 1971 en adelante, el énfasis de la política económica fue de nuevo propiciar el crecimiento más rápido del sector con una canalización de subsidios especiales para la economía campesina que, sin embargo, no fueron importantes en términos presupuestales.

Cuestiones pendientes

De lo elaborado en este libro se desprenden otras necesidades del conocimiento que se enumeran someramente a continuación. Conocidas las condiciones de distribución de los activos fundamentales, tales como tierra y educación, ¿cómo

se afecta la distribución a lo largo del tiempo en la medida en que las herencias reparten la propiedad entre generaciones y aumenta la cobertura de la educación? En el caso colombiano sería interesante conocer además cómo la colonización de nuevas tierras ha cambiado la distribución o si se replica la distribución original como arguyen algunos, dado el poder desplegado por organizaciones insurgentes y paramilitares, o cómo cambian los derechos de propiedad cuando el poder es devuelto al gobierno central y a los propietarios locales.

Una de las formas de afectar la distribución es mediante la tributación y la focalización del gasto público en los más pobres. Se sabe bien que el sector agropecuario paga bajos impuestos pero parecen existir unos incentivos para que los alcaldes aumenten los impuestos locales y así poder ejecutar sus programas de gobierno. Vale la pena entonces hacer un estudio detallado, en municipios representativos, de la evolución de los tributos locales, de las instancias de regulación de los impuestos y de la destinación y calidad del gasto local. Una carencia grave fue la de unidades regionales que contaran con recursos fiscales suficientes para aumentar la dotación de bienes públicos y acelerar el desarrollo económico local.

Existen otros interrogantes que sólo pueden ser respondidos en la medida en que se lleven a cabo más investigaciones sobre las economías regionales y que tienen que ver con su grado de desarrollo relativo. ¿Qué papel desempeñan factores geográficos como fertilidad, régimen de lluvias y costos de transporte en el desarrollo regional? ¿Cómo afecta al desarrollo regional la asignación centralista de los recursos y cómo cambia ésta con la descentralización? ¿Cuál es la relación de factores como la concentración de la propiedad de la tierra y el bajo nivel de educación de la población rural con el desarrollo regional? ¿En qué medida y bajo qué circunstancias aumenta la tributación del sector agropecuario para atender necesidades de control de aguas y otras infraestructuras? Pareciera que va *pari passu* con la industrialización de la agricultura en tanto los municipios cobran entonces no sólo un impuesto predial mayor sino también impuesto de industria y comercio y sobretasas destinadas a las corporaciones regionales de desarrollo. Además, resulta que los mismos empresarios están interesados en obtener los servicios públicos, las infraestructuras e incluso cierta paz social.

Otra institución importante que ha escapado a un análisis de fondo en esta investigación es el sistema de justicia y su comportamiento en relación con los derechos de propiedad en el campo, el conflicto entre colonos, campesinos y propietarios y la legitimación de la acción del Estado entre la población rural.

Fue frecuente el recurso a las vías de hecho por parte de los movimientos campesinos y no es claro que se recurriera con frecuencia al sistema de justicia para zanjar diferencias. En la mayor parte de los municipios del país no debió existir presencia de juzgados. Sin embargo, en Colombia hace falta una historia del derecho y del sistema de justicia que pueda servir de base a un análisis más centrado en su acción con respecto al sector agropecuario.

Faltan, por lo demás, estudios sobre el mercado laboral en el sector agropecuario que está siendo transformado profundamente por el proceso de desplazamiento de la población que utilizan los grupos ilegales como estrategia de control territorial. Los enormes cambios en la participación de cultivos en el producto del campo, otrora tan importantes como el café o las áreas destinadas a la siembra de la coca y de la amapola, la expansión de los sembradíos de palma africana y la explotación comercial de bosques, todos han tenido un impacto muy grande sobre la fuerza de trabajo.

Quedan también pendientes estudios microeconómicos sobre los cultivos más promisorios para el desarrollo del sector agropecuario y sobre condiciones de competitividad que afectan otros sectores tradicionales como la ganadería. De hecho, buena parte de las dificultades que existen para el desarrollo sectorial provienen de las fallas de los principales mercados intertemporales (seguros, crédito, futuros), y de los mercados de tierra y de trabajo. Muchas de las instituciones agrícolas han surgido como resultado de esas fallas y, en muchos casos, se han convertido en obstáculos para el desarrollo. Un aspecto microeconómico que también resulta indispensable examinar es el de los contratos de tierras, de crédito y de producción. La teoría moderna de contratos puede ser un instrumento indispensable para acercarse a ese tema fundamental (López, 2004).

Capítulo I

Las instituciones y el desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX

Preámbulo

La clave del desarrollo económico es el avance continuo de los procesos de acumulación de capital y del cambio tecnológico. Se trata de la obtención de un excedente que es canalizado hacia la inversión. Pero el desarrollo depende no sólo de que haya aumentos del ahorro con qué financiar la inversión sino también de un marco estable de reglas de juego que garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos que requieren los negocios. Uno de los más importantes valores de las reglas de juego es la estabilidad macroeconómica, que es condición necesaria para crear un círculo virtuoso de crecimiento económico en el largo plazo, pues permite la toma de buenas decisiones por los agentes privados e incentiva una creciente productividad de todos los factores (Lewis, 1954; Rodrik, 1999). La estabilidad de precios, incluyendo el de la tasa de cambio, implica una reducción de los costos de información y, por tanto, se producen mejores decisiones económicas. En ese contexto, toma importancia el ejercicio del poder político que busca explícitamente las condiciones del crecimiento económico, propiciando la baja inflación y la sostenibilidad fiscal. Lo contrario es cuando el poder político es utilizado en la defensa de dogmas religiosos o es aprovechado para depredar los excedentes generados por los empresarios a favor de otros grupos sociales o de los propios administradores públicos.

Es importante también para el crecimiento de largo plazo, la creación y defensa de derechos de propiedad que permitan profundizar los mercados de factores y que, al mismo tiempo, sean percibidos como legítimos por la

población. Esto es peculiarmente aplicable al desarrollo agrícola porque actúa también como un freno al conflicto social. Por último, se requiere un sistema de justicia que resuelva objetivamente los conflictos que surjan en el proceso, les preste seguridad a los inversionistas y defienda los derechos a la participación política de la población. Nuevamente en relación con la cuestión agraria, es importante que los conflictos puedan resolverse en el sistema de justicia y los actores sociales no tomen las vías de hecho. Una organización económica eficiente tenderá a mantener el crecimiento de manera sostenida en el tiempo por medio de buenas reglas de juego que son interiorizadas y respetadas por la mayoría de la población. El problema aparece cuando el Estado no adopta instituciones eficientes pues, como ha argüido North[3], las élites y los grupos de presión adoptan aquellas instituciones que maximizan sus ingresos, con escasa consideración de los intereses generales, lo cual afecta negativamente el desarrollo de un país.

Lo que se destaca a continuación es que durante la primera mitad del siglo XX el sistema colombiano tendió a escoger políticos que privilegiaron el crecimiento económico y dejaron atrás la pugna religiosa entre conservadores y liberales que signó la mayor parte del siglo XIX. La estabilidad de precios perdida durante la Regeneración y la guerra de los Mil Días dejó duras lecciones que fueron recogidas por el establecimiento político del país. De allí en adelante hubo ortodoxia monetaria, cambiaria y financiera que protegió los derechos de propiedad de exportadores y empresarios industriales y que los convenció de continuar invirtiendo en sus actividades para el largo plazo, el cual comenzaba a verse cada vez más despejado. Sin embargo, el mismo desajuste social causado por el crecimiento económico, el surgimiento de trabajadores organizados, las aspiraciones de los colonos campesinos por la propiedad de la tierra, de los arrendatarios que pretendían que se les valoraran sus mejoras, y unas clases medias que deseaban educación y servicios públicos —todos canalizados por el Partido Liberal— crearon un creciente conflicto con los damnificados de los cambios económicos y políticos: los propietarios de tierras, empresarios preocupados por la pérdida del orden y la Iglesia, los cuales se refugiaron en el Partido Conservador. Al mismo tiempo, el aparato de justicia colombiano no pareció poderse adaptar a la sociedad de masas que se estaba gestando y que genera

[3] La cuestión es la siguiente: "Ya que el Estado tiene una ventaja comparativa en el ejercicio de la coerción, ¿qué le impide utilizar la violencia para capturar todo el excedente?" (North y Weingast, 1996, pp. 136-137).

cientos de miles de conflictos de interés en donde todos los actores pretenden ser iguales ante la ley, cuando ésta opera todavía de manera segmentada.

Es obvio que las condiciones de desarrollo económico en Colombia no fueron las apropiadas después del choque de la independencia de España. En efecto, el siglo XIX se perdió para el crecimiento del país. Los breves auges del tabaco, la quina y el añil entre 1850 y 1880 parecieron acelerar el crecimiento económico y favorecieron la hegemonía liberal, la cual introdujo reformas importantes en torno a la libertad individual, la de empresa, a la banca libre y a la descentralización política. El poder de la Iglesia Católica fue debilitado con una reforma educativa que buscaba promover la tuición de cultos, atacando además su patrimonio mediante la desamortización de bienes de manos muertas y la remoción de las bases de su sistema de crédito (redención de censos). Como consecuencia, una parte considerable del mercado de tierras fue liberado y repartido de manera arbitraria a manos particulares. Además, se sentaron las bases de un sistema de banca privada que contribuyó a financiar el despegue del sector cafetero.

El posterior fracaso de la inserción colombiana en el mercado mundial del tabaco trajo como una de sus consecuencias el desplazamiento de los liberales del poder, su reemplazo por una coalición conservadora-independiente y el acentuamiento de los rasgos centralistas y doctrinarios conservadores a partir de 1880 (McGreevey, 1971). Es notable que Colombia fuera uno de los pocos países de América Latina en donde se impuso la visión conservadora de la sociedad:

> El curso anómalo de la política colombiana ocurrió en una época en la que los demás países de América Latina consolidaban la política económica liberal que hizo de ellos importantes receptores de masivas inversiones extranjeras, que aseguró el rápido desarrollo de sus economías de exportación, que cimentó el consenso entre las clases dominantes, junto con su hegemonía ideológica, y que fomentó el crecimiento de poderosas estructuras estatales (Bergquist, 1981, p. 26).

La Regeneración impuso su constitución y sus políticas, intentó erradicar el legado del Radicalismo y reemplazó la anterior Constitución de Rionegro (1863), lo cual condujo a tres guerras civiles en un lapso de 15 años. Luego de un proceso acumulativo de tensiones y conflictos, se llegó a finales del siglo a la más prolongada y sangrienta de las guerras civiles que sacudieron la incipiente república. La Regeneración se impuso con excesos de fuerza contra la oposición

liberal, a lo que se sumó el deterioro de las condiciones económicas ante las oscilaciones del precio internacional del café y la utilización de los recursos del Banco Nacional para financiar al gobierno y a su ejército. Los conservadores introdujeron el concepto de monopolio estatal de la emisión monetaria, del que abusaron como instrumento tributario cuando decretaron la inconvertibilidad en 1885, y la reducción de la ley de las monedas de plata, contra la visión liberal de la banca libre y del patrón bimetálico.

El abuso de la emisión afectó a toda la sociedad, como lo describe el cónsul estadounidense al Departamento de Estado en un informe acerca de la industria cafetera colombiana, fechado el 21 de agosto de 1903:

> En conexión con esta industria, un factor importante debe ser recordado, la ilimitada emisión de papel moneda. Al principio la depreciación trabajó favorablemente para los exportadores de café, porque los precios subieron gradualmente, sus gastos fueron en papel depreciado, y sus ganancias en oro, pero este caos financiero últimamente ha resultado en desventaja para todos. El precio del transporte así como de todo lo demás se ha tornado exorbitante mientras el precio del café en los mercados de Nueva York y de Europa está cayendo continuamente (Departamento de Estado, 1903).

El accidentado predominio de gobiernos liberales en los países vecinos, la guerra de independencia en la isla de Cuba (1895) y el creciente rechazo a la intervención de Estados Unidos en el continente contribuyeron a generar las condiciones necesarias para la gran guerra que explotó el 17 de octubre de 1899[4]. La entrada al siglo XX fue saludada con sables, machetes y cañonazos.

[4] "Finalmente, el ánimo de confrontación de los liberales se vio respaldado por factores externos. En primer lugar por el hecho de que, coetáneamente predominaban gobiernos liberales en países vecinos, como Ecuador y Venezuela, al igual que en México y Nicaragua. Aparte de esto, había estallado en 1895 la guerra de Independencia de Cuba, también bajo los signos del liberalismo. Si bien a raíz de la intervención de los Estados Unidos la situación de los revolucionarios en el Caribe se complicaba, este conflicto contribuyó bastante a la movilización de los liberales en la región, aunque la discusión al respecto tuviera un carácter restringido, ya que la prensa liberal en su mayoría había sido cerrada. Quizás resulte exagerado hablar de una 'Internacional Liberal'—ya que este movimiento incorporaba corrientes ideológicas, grupos sociales e intereses económicos muy diversos y carecía de una estructura supranacional— pero no puede negarse que los notables liberales de Colombia gozaron de la simpatía de los políticos liberales en América Latina. El concepto de la Regeneración colombiana les parecía, pues, un anacronismo para entrar en el nuevo siglo. Fue entonces, el 17 de octubre de 1899, cuando estalló la guerra de los Mil Días" (Fischer, 2001a, p. 78).

Después del anterior y breve preámbulo histórico, este capítulo procederá de la siguiente manera: se presentarán los que, a nuestro juicio, son los antecedentes políticos y sociales más importantes del siglo XIX y, sobre todo, el legado de la guerra de los Mil Días en la economía del país y en la agricultura. A continuación, se introducirán las instituciones que tuvieron una influencia evidente en la organización social en el campo, entre otras, la relacionada con el café, gremio que se organiza a partir de su favorable expansión de principios del siglo XX y sus relaciones con el Estado. Al final del capítulo se presenta una breve síntesis.

Antecedentes

Colombia entraba de espaldas al mundo en el nuevo siglo XX: sin crédito internacional, con bajísimos niveles de exportaciones, con hiperinflación y en intenso conflicto. La guerra y sus secuelas de enfermedades epidémicas mataron a unas 100.000 personas, 3% de la población total. La hiperinflación, que alcanzó cotas del 300%, en 1901 había acabado con buena parte de la riqueza líquida que existía en el país, que en verdad no era mucha, y reducido el escaso crédito otorgado por una banca libre[5]. Desaparecieron muchos de los bancos privados que existían (pasaron de ser 42 en 1881 a 14 en 1892). Los gastos del gobierno en la guerra debilitaron su presupuesto y elevaron su deuda, aspectos que llevaron a una cascada de impuestos a las importaciones al finalizar el conflicto[6]. La expectativa de vida era entonces de 30 años, era el país con más presencia de lepra en el mundo y la mortalidad infantil en Bogotá alcanzaba el 25% (Henderson, 2001, p. 23).

[5] En un comunicado del 15 de septiembre de 1902 al secretario asistente de Estado Francis B. Loomis, el cónsul de Estados Unidos en nuestro país describía la situación: "Reporto las dificultades de arrendar una buena casa a un precio razonable, y en conexión, no parece inapropiado avisar al Departamento del enorme crecimiento en el costo de las necesidades de vida... Por ende, de acuerdo con el cambio, las necesidades básicas cuestan veinte veces más en 1902 que en 1900" (Departamento de Estado, 1902). Más tarde, en 1905, recordaba: "De hecho, todo ha subido enteramente 100% en precio en los últimos seis meses y yo pienso que es seguro decir que Bogotá es de lejos el sitio más caro en Sur América" (Departamento de Estado, 1905).

[6] El Decreto 485 del 20 de mayo de 1905, expedido bajo el gobierno de Reyes y fungiendo como ministro de Hacienda Pedro Antonio Molina, hacía pública la determinación de cobrar derechos de importación de un sinnúmero de mercaderías extranjeras por cada kilogramo de peso bruto. El mismo Reyes tuvo que rebajar las tarifas casi un mes después debido al rechazo de la población.

El financiamiento de la guerra de los Mil Días se hizo casi exclusivamente con emisión primaria porque el gobierno no pudo recurrir al crédito externo, que tenía cerrado por incumplimiento, ni al crédito interno porque había empleado formas involuntarias para extraerlo y había sido nuevamente incumplido con sus compromisos, y tampoco a los impuestos, porque el Congreso dejó de colaborarle y echó para atrás, entre otros, el impuesto al café en 1898[7].

El resultado de la guerra de los Mil Días fue un mayor control de los medios de violencia por parte del Estado, pues los ejércitos improvisados por cualquier disidencia quedaron definitivamente derrotados. La guerra condujo a la consolidación de un ejército nacional más poderoso que cualquiera que pudiera organizar alguna facción política de oposición y ello garantizó en principio la paz (Melo, 1995, pp. 67-70), por lo menos hasta la mitad del siglo. El año 1903 encontró además al país sin una de sus más ricas provincias, Panamá, la cual se vio atraída por la perspectiva de que los norteamericanos terminarían el canal interoceánico en poco tiempo y repelida de Colombia por la hegemonía conservadora que se proyectaba hacia el futuro para esa provincia liberal y cosmopolita. La secesión de Panamá indujo a los gobiernos centrales que siguieron a los de la Regeneración a un trato más cuidadoso e igualitario con los otrora Estados Soberanos para evitar que el traumático incidente se repitiera.

Las secuelas de la guerra afectaron a los incipientes empresarios locales por la vía del aumento de los costos de producción y la erosión de su competitividad en el mercado internacional. La destrucción de la escasa infraestructura para el transporte de mercancías se vio acompañada de la disminución de la mano de obra para las plantaciones. Muchos exportadores que habían utilizado el recurso del financiamiento externo tuvieron que ceder sus tierras a las firmas extranjeras propietarias de la deuda (Fischer, 2001b, p. 48).

La política inflacionaria deterioró los derechos de propiedad de los acreedores en moneda local y molió el incipiente capital de muchos negocios. Esto llevaría a la disminución de la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en los proyectos locales de largo aliento. Algunos se beneficiaron de la situación bélica concentrando tierras al finalizar el conflicto, dando inicio

[7] Roberto Junguito (s. f.) trae a cuento, en contraste, el financiamiento de la guerra civil norteamericana que se hizo en dos terceras partes con la colocación de bonos del gobierno mediante la amplia red bancaria que existía en Estados Unidos en 1860, el resto con aumento de los impuestos a las ventas y en menor medida con la emisión, de tal forma que el impacto inflacionario fue mucho menor en este caso.

a lo que más tarde se convertiría en una compleja lucha por el territorio. Sin embargo, la convicción por parte de las capas dirigentes de que los políticos radicalizados no tenían en cuenta el desarrollo económico en sus actuaciones, los llevó a confiarles el gobierno a personajes pragmáticos que no se enfrascaran en conflictos ideológicos sino que impulsaran las medidas necesarias para la consolidación de las exportaciones cafeteras y garantizaran el crecimiento económico del país.

Durante el gobierno de Reyes se concentraron todos los esfuerzos en el que sería el baluarte de su quinquenio: "la reconstrucción del país después de la devastadora guerra de los Mil Días y de la dolorosa separación de Panamá" (Vélez, 1989, p. 188). En ese período se dio cabida a los conservadores históricos y a los liberales, bajo la orientación de Rafael Uribe Uribe y Carlos Arturo Torres, otrora opositores del gobierno, acabando con la supremacía del Partido Nacional (conservatismo nacionalista) y abriendo paso a un gobierno pluralista. Así mismo, la clase adinerada y poderosa heredada del siglo XIX logró imponerse e influir sobre la acción del Estado, así como también lo hicieron los nuevos grupos sociales conformados por "industriales, terratenientes modernizantes y banqueros de nuevo 'cuño'" (Vélez, 1989, p. 190).

Reyes llamó a la armonía, reforzó la centralización política y fiscal, y minimizó el riesgo de un nuevo enfrentamiento bélico mediante el desarme de la población, todo esto como parte de un proceso concomitante de intervención activa en la economía. Reyes consideraba prudente la intervención estatal sólo cuando ella fuese necesaria y de manera transitoria:

> La intervención debía ser coyuntural y no permanente, solamente para superar la grave crisis y como fuerza de arranque para el progreso económico, pues el Estado, por su misma naturaleza, era concebido por Reyes no sólo como un mal administrador sino como una entidad despilfarradora; una vez superada la crisis había que retrotraer la acción del Estado a una situación de mínima intervención (Vélez, 1989, p. 200).

Durante los cinco años de su gobierno se fomentaron algunas industrias —entre ellas, la Colombiana de Tejidos, luego Coltejer, y la fábrica Cementos Samper— a la vez que se consolidaron otras. Se concedieron subsidios a la exportación y se buscó equilibrar la balanza comercial, para lo cual se impulsó una serie de medidas proteccionistas como también un impuesto al consumo del tabaco, y se continuó con la política de expansión de la frontera agrícola

mediante la adjudicación de baldíos. Junto con estas medidas, se adoptó la creación de un ente, el Banco Central, para la formulación y ejecución de la política monetaria y la administración de las rentas nacionalizadas. Dicho ente fue recogiendo los excesos de emisión legados por el financiamiento de la guerra, creando un clima de estabilidad de precios, el cual fue una importante base para el auge exportador desatado después de 1905.

Luego de esperar un tiempo considerable para la aprobación de facultades extraordinarias, el presidente de la República decidió cerrar el Congreso a finales de 1904 y esperar a representantes de diversos grupos, escogidos por él mismo, para conformar una Asamblea Nacional Constituyente el 15 de marzo de 1905, con la cual se debilitaron algunas instituciones políticas, se fortalecieron otras (como el poder ejecutivo) y se abrieron espacios a diversos grupos en pro de fortalecer el pluralismo prometido.

> Entre otras decisiones tomadas por la Asamblea, en sus múltiples reuniones ordinarias y extraordinarias entre 1905 y 1909, merecen destacarse las siguientes: supresión del nombramiento vitalicio de magistrados, eliminación de la vicepresidencia de la República, la ley de representación de las minorías, la supresión del Consejo de Estado, la definición de nuevos procedimientos para reformar la Constitución, la supresión de las asambleas departamentales y su reemplazo por consejos administrativos (Vélez, 1989, p. 209).

Fundamental fue la concepción que Reyes tenía de las bases para el crecimiento, la cual impulsó la creación de la Asamblea: "según Reyes, los dos obstáculos más importantes para el desarrollo económico consistían en el carácter primitivo de los transportes y en la carencia de una banca moderna" (Palacios, 1995, p. 92)[8]. Sin embargo, las medidas arbitrarias de Reyes dieron lugar a una creciente oposición de los comerciantes y exportadores y de miembros de ambos partidos que aspiraban a obtener un clima de estabilidad y tolerancia que hiciera posible la paz y la prosperidad, restableciendo las instituciones políticas que garantizaran la ordenada rotación del poder mediante elecciones.

[8] Reyes intentó también generar un nuevo ordenamiento territorial. En 1905, una ley creó los departamentos de Galán, con capital San Gil; Caldas y Atlántico, con capitales en Manizales y Barranquilla. Bogotá fue nombrada distrito capital y se crearon los departamentos de Tundama, Quesada y Huila. Esta ley favoreció aún más la división del país con el fin de revitalizar la vida municipal, con lo que en 1909 existían 31 departamentos pequeños, con el recién fundado departamento de Nariño.

Ante el cierre del Congreso y como defensora de los intereses agrarios surge la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en 1906[9]. En el primer número de la *Revista Nacional de Agricultura* se advertía que la sociedad se encargaría "de todos los problemas realizados con la agricultura del país en todas sus zonas, se tomará especial interés en el fomento de las industrias anexas a la agricultura y en el desarrollo de las nuevas que se puedan introducir", y luego aclaraba: "sin que la revista tenga injerencia en asuntos políticos se ocupará de asuntos económicos relacionados con la agricultura y del implantamiento de una política agraria que favorezca los intereses de la agricultura nacional" (Bejarano, 1985, p. 144).

Reyes tenía un proyecto político que emulaba el porfiriato mexicano en la medida en que recreaba los monopolios estatales que repartía entre sus amigos, introducía una tributación despótica y mantenía una frondosa burocracia de funcionarios adictos (Abel, 1987, p. 19). La crisis que generó su mandato, que pretendía ser a término indefinido, hizo difícil organizar elecciones nacionales, situación subsanada por la reconvención del Congreso y por la elección de un miembro del republicanismo antioqueño, Carlos E. Restrepo, como presidente, el cual les dio tranquilidad a todos los sectores. Restrepo hizo una reducción del gasto militar, aisló a los clericales conservadores y les mantuvo la cuota en el Congreso a los liberales. Como anota Abel,

> Los republicanos lograron, sin embargo, dejar una marca indeleble en la política colombiana: revivieron e institucionalizaron la práctica de acomodar los partidos de oposición y demostraron que con el apoyo unido de la clase alta un sistema presidencial-congresional es una garantía contra la tiranía individual y faccional (Abel, 1987, p. 20).

El asunto de la pérdida del Estado Soberano de Panamá empañó por lo menos dos gobiernos, el de Reyes y el de Marco Fidel Suárez en 1921, los cuales iniciaron negociaciones que fueron muy criticadas por sectores descontentos. Finalmente, en 1922, se logró un acuerdo que incluía una indemnización por 25 millones de dólares, al tiempo que se aprobaban las concesiones de explotación del petróleo para empresas norteamericanas.

[9] Como una reorganización de la Sociedad de Productores de Café de acuerdo con el relato de Bejarano (1985).

La tradición de propiciar el desarrollo por encima de otras consideraciones se mantuvo al subir los liberales al poder en 1930. La caída del conservatismo estuvo precedida por una gran agitación social en la que desempeñó un papel determinante un nuevo invitado a la escena política: el Partido Revolucionario Socialista. Los oradores de ese partido habían despertado una ola de entusiasmo revolucionario espontáneo alimentado por la inflación y el desempleo. Después de un fracaso inicial para canalizar esa protesta, el liberalismo supo recoger el descontento social cuando el descrédito del gobierno llegó a su punto más alto al permitir el fortalecimiento del ejército y propiciar una respuesta represiva a la agitación social.

El liberalismo triunfante buscó, en primera instancia, mitigar los efectos de la crisis internacional. Con el nombramiento del conservador Esteban Jaramillo en la cartera de Hacienda se comenzó a urdir la delicada filigrana que caracterizó el suave tránsito a la república liberal. Como afirma Abel (1987, p. 101), las capas dirigentes, estremecidas por las crisis políticas y económicas, acogieron a Olaya, quien había pasado varios lustros en posiciones diplomáticas importantes de los gobiernos conservadores. Olaya sintetizaba las dos actitudes que dominaban en la clase alta del momento: en primer lugar, la conciencia de que su supervivencia durante la Gran Depresión dependería de una política de concesiones limitadas a los grupos organizados y, en segundo lugar, la determinación de distribuir dichas concesiones en una forma ordenada de manera que no se repitiera la inestabilidad de 1928-1930. El gobierno de coalición que cuidadosamente construyó Olaya se convirtió en uno de los rasgos recurrentes de la política colombiana. Los liberales poco a poco fueron trabajando la maquinaria electoral en los departamentos de acuerdo con los dos modelos de organización electoral existentes en el corazón andino de Colombia: la mezcla de persuasión y coerción en el oriente, y la tradición de compromisos y negociación en el occidente.

En 1936 se inicia un intento por trazar una línea de demarcación entre las políticas de los dos partidos. La nación política se va a polarizar por las reformas planteadas por el gobierno de López Pumarejo en torno a la intervención del Estado, la tributación a la renta[10] —inexistente hasta el momento—, los derechos sindicales y la regulación de las relaciones obrero-patronales, y el reconocimiento de derechos de propiedad a colonos, aparceros y arrendatarios

[10] Los impuestos directos pasaron de $5,3 millones en 1935 a $25 millones en 1940, mientras que los ingresos totales del gobierno se duplicaron en el mismo período (Banco de la República, 1998, p. 172).

sobre tierras no explotadas o sobre las mejoras involucradas en sus fundos. La reacción frente a las reformas permitió la unificación de los conservadores en torno a la Constitución de 1886 y a la renovación de la alianza con la Iglesia. Los conservadores consideraban que el gasto social debía financiarse mediante la caridad y no con los impuestos, y que incentivar el apetito de los subordinados por gasto público era la ruta del caos político. Pronto el impulso reformista liberal se detuvo. Una vez diluido el radicalismo, lo que quedó fue una bien consolidada maquinaria liberal que se destinó a la conservación del poder, manteniendo los elementos esenciales del Estado centralista y paternal. Pero las huestes que se movilizaron con entusiasmo de parte y parte en el episodio reformista no pudieron volver más a la vida política tranquila y aislada de los años veinte; el camino que les quedó después del activismo fue el de la confrontación política.

Las instituciones nacionales

La Constitución de 1886 y la estructura política

La Constitución de 1886 sobrevivió hasta 1991. El país adquiría una forma republicana de gobernar con un contenido conservador que derivaba la soberanía de la nación unificada por el catolicismo[11]. El fuerte proceso de recentralización política que desplegó contribuyó a la unificación de un mercado interior al quitarles atribuciones a los otrora Estados Soberanos de imponer aduanas y pontazgos frente al tráfico de bienes. La razón de su longevidad se encuentra quizás en que logró contar, a partir del triunfo conservador en la guerra de los Mil Días, con los medios militares y fiscales para fortalecer las instituciones que permitieron la distribución y alternancia del poder. La Constitución estableció con claridad la protección de los contratos privados (artículo 31) y que el interés privado debía someterse en caso de conflicto al interés público, "pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización". Con esto, la propiedad privada se protegía adecuadamente con el enunciado de que si fuera expropiada por el Estado sería plenamente compensada.

[11] El texto dice: "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación" (artículo 2); y el artículo 38 agrega: "La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social".

En el esquema federal y liberal, el ciudadano estaba cerca de la autoridad para la cual tributaba y podía influirla en relación con la magnitud y el destino de los impuestos, pero el fracaso del impuesto único y la reimposición del poder del gobierno central contra el de los Estados Soberanos en los años ochenta del siglo XIX, hicieron ver que el país gravitaba en torno a su antigua matriz institucional. El centralismo condujo, por el contrario, a que el gasto público pudiera tomar la dirección de la suprema voluntad encarnada en el Estado, mientras que el ciudadano y el contribuyente no tenían instrumentos de información ni de poder político para poder oponerse a esa voluntad. El espíritu de la Regeneración que impregnó al país durante esos 105 años limitó en alguna medida los derechos individuales, en tanto podía recurrir al estado de sitio y a la suspensión de las garantías individuales. La vida civil volvió a estar controlada por la moral religiosa, ahora reforzada como ley de la Nación. Localidades y regiones dependían del centro político para los nombramientos de alcaldes y gobernadores. La potestad del Estado fue sustancial y se debilitó el ideal de gobierno limitado, propuesto por Miguel Samper y otros liberales.

La reforma de 1910 introdujo importantes elementos de consenso que tornaron la Constitución de 1886 en una carta de navegación relativamente eficiente para el crecimiento económico durante el siglo XX: estableció que sólo el Congreso, las asambleas y los concejos podían imponer contribuciones en tiempos de paz, el cual es un principio fundamental de respeto a la propiedad de los ciudadanos y de negociación en los montos en que pueden tributar; restringió los monopolios otorgados por el gobierno (artículo 4) y protegió inventos; y endureció el artículo que protegía a los propietarios afectados por la expropiación. El período presidencial fue reducido de seis a cuatro años y se prohibió la reelección inmediata, mientras que la elección de presidente surgió del voto popular y no de los delegados de los estados soberanos. De esta manera se frenaron los abusos de la carta original que en últimas deslegitimaban al gobierno e invitaban a la guerra civil. Una presidencia más limitada y con un origen popular contribuyó a la consolidación de la paz en Colombia. Se fortaleció el poder legislativo, el cual pudo reunirse cada año y no cada dos años como regía anteriormente, se aumentó el número de senadores y se estableció un poder electoral independiente. De esta manera, se creó un orden político relativamente consensuado que respetó los derechos de la oposición. Se defendieron expresamente los derechos de propiedad de empresarios, exportadores e inversionistas en general. Además, hubo compromisos fuertes contra la inflación, que se expresaron en una política monetaria draconiana hasta 1923 y con la fundación de un banco central independiente en ese año, lo cual garantizó la estabilidad macroeconómica a todo lo largo del siglo XX. Los liberales fueron tolerados como una oposición limitada, pudieron impulsar sus periódicos y fundar la Universidad Libre y el Gimnasio Moderno —pequeñas islas en el mar de la educación confesional a todos sus niveles— y las regiones adquirieron una mayor influencia en el ámbito nacional.

La autoridad que confirió la Constitución a la figura del presidente frente al Congreso y a la sociedad en general fue esencial en el tránsito de la guerra a la paz. Bajo la égida de la Carta, los Estados Soberanos habían sido convertidos en departamentos, con gobernadores que eran nombrados por el presidente de la República. Las designaciones de los mandatarios locales dependían de las correlaciones de fuerzas en el Congreso y en las Asambleas Departamentales. Los gobernadores, a su vez, nombraban a los alcaldes municipales. Esta filigrana de hilos de poder permitió a Reyes confiar posiciones de gobierno a los liberales vencidos y consolidar la paz. La lección fue bien aprendida por los conservadores del partido republicano (1910-1914) y por los de la hegemonía conservadora que le siguió (1914-1930), los cuales, a pesar de su predominio político, nunca dejaron de lado a los liberales en asuntos de gobierno.

De acuerdo con Abel (1987), el desarrollo cafetero intenso en Cundinamarca y Antioquia sentó las bases para una alianza estratégica entre los nuevos ricos paisas y los tradicionales políticos bogotanos, que se expresó en los gobiernos de Restrepo, Suárez y Ospina, alianza que obtuvo hegemonía sobre el resto de regiones del país. Otras regiones presentaron un desarrollo intenso de la agricultura y vencieron las enfermedades tropicales. Es el caso del Valle del Cauca, que "tardó en convertirse en poder político". Los santanderes estaban estancados por factores geográficos y demográficos, incluyendo el hecho de que las guerras civiles tendían a tener allí sus efectos más destructivos sobre la población y sus cosechas y ganado (Abel, 1987, p. 77).

En esta fase tomó fuerza el Congreso frente a la presidencia porque allí se concentró la representación de las capas que se venían fortaleciendo con el ascenso del café. El poder legislativo tumbó a Reyes por abuso de poder y en 1922 a Suárez por presunta corrupción. El origen popular de la presidencia permitió un centralismo que contaba con un mayor apoyo político en las regiones. La recuperación de algunas rentas por parte de los departamentos torneó un nuevo equilibrio entre el centro y las regiones, que en todo caso giraba sobre el primero.

Ya para ese entonces resultaba claro que la centralización y la construcción de una red de transporte estaban generando un mercado interior y un cierto orden político que respetaba los derechos de propiedad de comerciantes, banqueros y exportadores, mantenía un nivel mínimo de tributación, contaba con estabilidad macroeconómica, permitía la libertad de prensa y había dejado de perseguir a la oposición. La Constitución así reformada se estaba consolidando y había sido aceptada por todos. Como era reconocido por muchos, era mejor una mala paz que una buena guerra. Si bien las tensiones políticas fueron aumentando de grado con el desarrollo económico, el esquema en general funcionó y se mantuvo exitosamente durante los prósperos años veinte. Sólo los rigores de la Gran Depresión pondrían en jaque al modelo exportador y cuestionarían el papel del Estado en la economía, especialmente durante el gobierno de López, que procedió a introducir unas reformas a la Constitución que nunca fueron aceptadas por las facciones conservadoras más radicales.

Los años veinte fueron de un rápido desarrollo económico, brevemente interrumpido por la crisis de 1922 y que no culminó del todo con la Gran Depresión de 1929. Fue también una fase de vinculación del país con el mercado de capital internacional que debió pasar por el arreglo diplomático con Estados Unidos sobre Panamá, que fuera acompañado por una compensación cuantiosa para la época. La apertura al crédito quedó condicionada por los norteamericanos a unas profundas reformas institucionales como fueron la creación de un banco central independiente, la fundación de la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia Bancaria. Éstas, a su vez, proveyeron una atmósfera de precios estable y bajas tasas de interés, obligaron al gobierno a llevar una contabilidad más transparente sobre sus operaciones y permitieron que el sistema financiero encontrara una regulación relativamente moderna y eficiente. Se contrajeron deudas externas a todos los niveles de gobierno, las cuales financiaron una gran serie de obras públicas, episodio que en su época fue llamado "la danza de los millones", insinuando un gran desperdicio de recursos. Sin embargo, McGreevey realizó un cálculo de costo-beneficio que informaba que el país adelantó mucho su infraestructura y que el beneficio neto había sido sustancial (McGreevey, 1971, pp. 265-271).

La confrontación violenta de la huelga de las bananeras en 1928 desprestigió al gobierno, el partido conservador se dividió para las elecciones de 1930 y los liberales obtuvieron un resonante triunfo después de cincuenta años de hegemonía conservadora. El presidente Olaya y su ministro de Hacienda debieron tomar medidas muy profundas sobre la libertad económica que apenas se insinuaba en el país, limitándola con la introducción del control de cambios, las emisiones masivas para contrarrestar los efectos más graves de la contracción económica y la llamada a postergar el cobro de todas las deudas que tenían los ciudadanos con el sistema financiero.

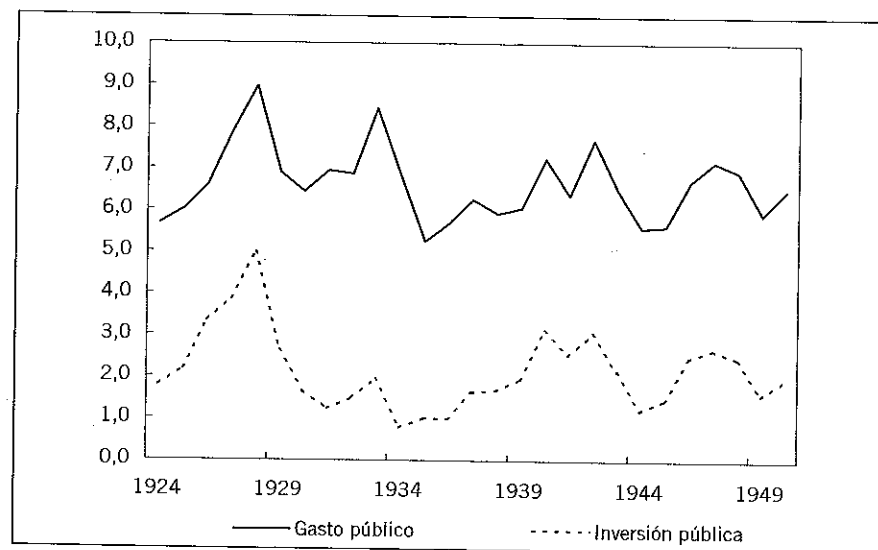
Las fallas protuberantes de los mercados internacionales indujeron en todo el mundo acciones de gobierno, algunas de ellas muy radicales, destinadas a subsanarlas. El colapso de los mercados de capital y del comercio internacional permitió u obligó a intervenciones masivas por parte del Estado, ya fuera de manera corporativa, como ya había sucedido en Italia con la crisis de 1921 y en Alemania inmediatamente después de la Gran Depresión, o manteniendo la democracia parlamentaria como lo hicieron Inglaterra y Estados Unidos. Ante esta disyuntiva, los liberales se inclinaron por la variante anglosajona, mientras que los conservadores radicales optaron por el modelo corporativo, sobre todo después de que triunfara el falangismo en España.

El presidente López consideraba que al Estado moderno le correspondían varias funciones en lo que se refiere a la producción en el país: la regulación de las relaciones capitalistas entre empresarios y trabajadores, protegiendo a los últimos, y el fomento de la producción, del consumo y de la circulación de la riqueza. López consideraba que la regulación de las relaciones capital-trabajo era una obligación del Estado con el pueblo trabajador, al asegurarle unas mínimas condiciones de vida y de trabajo, posibilitadas por los servicios prestados por el mismo Estado, y una justa retribución de su trabajo por parte del patrono (Torres, 1980, pp. 30-31). Por medio de la reforma fiscal, que estableció el impuesto a la renta personal, "el Estado proporcionaría los servicios y, facultado por la reforma constitucional, entraría a mediar de manera liberal y democrática en los conflictos entre obreros y patrones" (Torres, 1980, p. 30). En términos del fomento a la producción, López proponía aumentar el crédito, la protección arancelaria, el mejoramiento de técnicas, la diversificación e intensificación de cultivos y la protección a los pequeños productores. En cuanto al consumo y la circulación de la riqueza, centraba su atención en el mejoramiento de las vías de comunicación.

La concepción de unas funciones más amplias para el Estado traía consigo la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento. La expansión notable del gasto público durante los años veinte reflejaba el fuerte crecimiento económico y de las exportaciones cafeteras, gasto que en parte fue financiado con préstamos externos y que atendía a necesidades apremiantes de transporte para la ampliación de las exportaciones y la integración del mercado interior.

La cúspide de la participación del gasto público en el producto es 1928, año en el que alcanza el 9% del Pib (Gráfico 1). El choque recibido por la economía en 1930 y 1931 redujo el gasto público no sólo porque se contrajo la actividad económica sino también porque había colapsado el mercado internacional de capital y dejó de existir financiamiento externo para el gobierno[12]. Las condiciones de libertad económica que se fueron consolidando entre 1903 y 1930 comenzaron a ser retrotraídas con las intervenciones forzadas por la crisis financiera que dieron lugar al abandono del patrón oro en 1931, al control de cambios por parte del Banco de la República y a la permisividad para con la morosidad de todas las deudas del público. La emisión pura financió el gasto del gobierno, enfrentado a una fugaz guerra contra el Perú, entre finales de 1932 y los primeros meses de 1933, pero el gasto como proporción del Pib cayó después de 1933 a niveles compatibles con un bajo nivel de tributación y una actividad económica que sólo comenzaba a recuperarse. Las reformas de 1936 a la Constitución ampliaron el espectro de posibilidades de intervención

Gráfico 1
Gasto público e inversión pública del gobierno central como porcentaje del Pib, 1924-1950
(Porcentaje)



Fuente: Banco de la República (1998).

[12] En términos de la participación del gasto en el Pib (Gráfico 1), no se observa esa reducción por la magnitud de la contracción del producto en esos años.

del gobierno en la economía y el impuesto a la renta permitió una expansión del gasto público que pasa del 5,2% del Pib en 1935 al 7,6% en 1940. La segunda guerra mundial vuelve a limitar el gasto público, por presiones inflacionarias intensas, y es sólo al final de la contienda cuando el gasto público se recupera para volver a caer en 1949 y 1950.

Un aspecto notable del gasto público colombiano, sobre todo en la década de 1920, es la enorme importancia que cobra en el total de la inversión aquélla aplicada a la construcción de ferrocarriles y carreteras, con lo cual se comienzan a vencer los inmensos impedimentos geográficos que habían frenado la conformación de un mercado interior. De allí en adelante, la inversión se va a mantener en alrededor de un tercio del gasto total, pero después de los años cuarenta alimentará tanto el desarrollo de la infraestructura vial como un creciente sector industrial público.

Una de las condiciones más importantes para garantizar el crecimiento económico de largo plazo es la estabilidad macroeconómica que surge del balance fiscal, de la estabilidad de precios y del equilibrio externo. En cada uno de estos aspectos, la economía colombiana mostró durante la primera mitad del siglo XX déficit fiscales pequeños y sostenibles, tasas de inflación por debajo de los dos dígitos que surgían de la política monetaria de un banco central independiente, y tasas de cambio que contribuyeron a los ajustes que requería el país para sobreaguar los problemas surgidos de la Gran Depresión y con la segunda guerra mundial. El Estado pequeño requirió un nivel de impuestos que no superó el 6% del Pib entre 1924 y 1959, de tal modo que el excedente generado por las exportaciones cafeteras y por las actividades internas no fue perturbado por la tributación y pudo ser canalizado en su mayoría hacia la inversión. Éste fue un factor subyacente importante para explicar el rápido crecimiento económico de Colombia durante la primera mitad del siglo XX.

La religión y las reformas políticas

La religión es considerada una institución informal que internaliza en los individuos las nociones de bien y mal, que acompaña y vigila su comportamiento y que introduce en su mente ciertas concepciones sobre el mundo y la sociedad, incluyendo su disposición y disciplina para el trabajo. En Colombia se acendró la contrarreforma liderada por España en Europa y sus defensores locales ganaron las guerras del fin del siglo XIX, frenando el influjo de las ideas

de la Ilustración, la influencia cultural anglosajona, el modernismo y la acción proselitista de las iglesias protestantes. Desde su encabezamiento, la Constitución de 1886 declara a la religión católica como la de la Nación, asegurando su protección por parte de los poderes públicos al considerarla "un elemento esencial del orden social". Un año después se firma el Concordato cuyas cláusulas y parágrafos señalaban los términos del monopolio religioso que emergía y que fuera aceptado por muchos liberales que se sentían católicos[13]. Si bien hubo todavía varias guerras civiles antes del fin del siglo, se impuso de manera perdurable la unión entre Estado y religión.

Al firmarse la paz después de la guerra de los Mil Días y, posteriormente, con la revisión de los acuerdos políticos tras la caída de Reyes, la Iglesia logró consolidar sus prerrogativas civiles y educativas. Esta institución cobró la mayor importancia en las tierras altas, dado el Estado tan pequeño que surgió durante la república conservadora y la escasez de servicios por él provista. En efecto, la Iglesia tenía una influencia grande en las tierras templadas donde vivían blancos y mestizos. Su presencia y control ideológico mostró su fortaleza en Antioquia y en su área de colonización, al igual que en Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Cauca y un tanto menos en Santander. Sin embargo, se interesaba poco por hacer proselitismo en las tierras cálidas habitadas por negros y mulatos donde "ejercía su influencia únicamente bajo variaciones sincréticas mezclándose con cultos animísticos africanos que estaban más allá del control de la Iglesia oficial" (Abel, 1987, p. 25). De esta manera, las regiones costeras fueron escasamente influenciadas por la ideología conservadora, se desarrolló poco en ellas una disciplina social y del trabajo, y terminaron siendo cerradamente liberales. Con el desarrollo de las ciudades y de los valores cívicos que acompañan el proceso, se fue debilitando también en ellas la influencia de la Iglesia, exceptuando a Medellín.

A la Iglesia se le concedió una considerable autonomía sobre sus propias estructuras, además de una protección especial a sus edificios y a sus clérigos frente a la ley, incluidas exenciones tributarias de las cuales no gozaban otros cultos. Al tiempo, se restablecían algunas interdependencias entre la Iglesia y el gobierno como la autoridad directa de esta última sobre funciones sociales

[13] Por medio de la firma del Concordato "se devuelve a la Iglesia sus propiedades confiscadas por el Estado, indemnizándola por las que fueron vendidas a particulares en cumplimiento de los decretos de desamortización, restableciendo su privilegio de jurisdicción —el fuero eclesiástico— y confiándole el estado civil, los cementerios y sobre todo la inspección educativa" (Martínez, 2001, p. 432).

tradicionales (educación, caridad, misiones que catequizaban a las tribus indígenas, registro civil, celebración de bodas, cementerios). La Iglesia formaba parte de las instituciones orgánicas como la familia y los gremios, las cuales generaban la cohesión de la sociedad, de acuerdo con el principio corporativista que impregnaba a la Constitución y al Concordato.

¿Cómo influiría la Iglesia cuando se inclinaba por ideologías radicales como la de promulgar que el liberalismo era pecado en un contexto erizado por la guerra en el campo colombiano?

> A un campesino liberal se le presentaba una opción cruel. Podía escuchar al sacerdote y correr el riesgo de traicionar el honor familiar, mermar sus amistades, entorpecer sus conexiones y hasta denigrar de su propia carrera militar; por el contrario, si desafiaba a la Iglesia, corría el riesgo de que se le negaran la comunión y la extremaunción, y podía provocar la deslealtad de su esposa y la imposibilidad de dar educación a sus hijos (Abel, 1987, p. 30).

La Iglesia alcanzó en los años de la llamada hegemonía conservadora la estabilidad de sus relaciones con los partidos y el Estado, después de la amenaza que para ella había representado la secularización como política de gobierno en la época radical, la cual además había hecho tambalear sus valores y su identidad como institución. En términos ideológicos evolucionó hacia ofrecer soluciones a lo que llamó "la cuestión social" y desdibujó sus posiciones sectarias frente a otras religiones. Las encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno* mostraron una influencia grande en toda América Latina en dirección a orientar el Estado en forma corporativa, permitiendo que desempeñaran un papel los gremios patronales, los de los trabajadores, los campesinos, sectores populares, la familia y los jóvenes. Las cámaras corporativas reemplazarían el Congreso elegido por el voto popular (Wiarda, 1997, p. 78). Tal organización de la sociedad se contraponía a la democracia liberal, basada en el sufragio universal y la división de poderes. También se logró consolidar una estructura nacional, con una regularidad de las reuniones de la Conferencia Episcopal desde 1908. La estabilidad fue alcanzada por la ausencia de genuina competencia entre los dos partidos tradicionales, una vez derrotados los liberales en las guerras de 1895 y de 1899-1902. Los liberales girarían ideológicamente hacia los temas de igualdad en términos socioeconómicos, siguiendo la tendencia internacional, mientras que la preocupación por los derechos individuales, la libertad

de conciencia, la libertad económica y la moneda sana perderían importancia dentro de su ideario[14].

Fue sólo con el surgimiento de una nueva generación de líderes liberales en la década de los treinta cuando la relación entre la Iglesia y el Estado volvió a ser fuente de controversia entre los partidos. En 1935 la Convención Nacional del Liberalismo proclamaba que el partido debería llevar a cabo una acción renovadora pero en paz: "Tranquilizar las conciencias y agitar los espíritus por el estudio y la solución de los problemas colombianos es el lema del partido" (Torres, 1980, p. 20). Esto suponía proclamar la libertad de cultos y el sistema concordatario como medio para regular las relaciones entre el Estado y la Iglesia, las cuales debían estar regidas por la armonía (Torres, 1980, p. 21). La "Revolución en Marcha" de López quiso transformar el carácter especial que en la vida pública del país se le había concedido a la Iglesia. La secularización adoptó varias formas, aunque fueron siempre limitadas (a pesar de que a ojos de los conservadores no parecieron serlo). De un lado las funciones públicas sobre las que la Iglesia había ejercido su autoridad corporativa (educación y asistencia pública) fueron transferidas a la jurisdicción del gobierno. El estatus del catolicismo fue desafiado al igualarlo con otras religiones, lo que era fundamental para permitir la existencia de escuelas, universidades y cementerios no necesariamente católicos. En la reforma liberal no se hacía mención del catolicismo como religión de la Nación que debía ser protegida por la autoridad, de acuerdo con su anterior función de soporte del orden social. Con todo, la libertad de cultos era restringida a aquellas "religiones que no fueran en contra del cristianismo" (Torres, 1980, p. 21). Sin embargo, la Iglesia seguía controlando los aspectos básicos de la vida civil con unos instrumentos paralelos, como el registro de nacimiento al lado de la fe de bautismo y, aunque existía la posibilidad del matrimonio civil, el católico era refrendado automáticamente.

La fuerte reacción de Laureano Gómez y sus seguidores permitió reunir de nuevo a los conservadores y restablecer sus viejos lazos con la Iglesia colombiana. Ante tal reacción, el gobierno mostró que en realidad nunca atacaría los privilegios eclesiásticos y que éstos serían preservados en el nuevo Concordato. En general, la tendencia reformista liberal se detuvo cuando el gobierno fue

[14] De acuerdo con Wiley (1972, p. 145), este cambio de los liberales se inicia con un discurso que Uribe Uribe hizo en el Teatro Municipal de Bogotá en 1904. En el programa liberal de 1912 escrito por Uribe Uribe no se plantea nada sobre el asunto religioso. En 1922 una convención del partido retoma el tema de manera general.

incapaz de mantener el impulso inicial de sus propuestas en los campos del bienestar social, el fomento industrial, la reforma agraria y la reforma educativa. Sin embargo, los vientos reformistas lograron apaciguar temporalmente la violencia rural.

Las dos administraciones liberales que siguieron al primer gobierno de López Pumarejo trataron de apaciguar los caldeados ánimos políticos, pero éstos se intensificaron nuevamente para la campaña electoral de 1942, al participar López en la contienda y ser atacado en forma desmedida por Laureano Gómez. El segundo gobierno de López comenzó debilitado y lo fue más en la medida en que la economía enfrentaba problemas de oferta debido a la segunda guerra mundial, y el populismo de Jorge Eliécer Gaitán avanzaba arrolladoramente en las plazas públicas del país, también guiado por un modelo corporativo. Para la elección de 1946, el Partido Liberal se dividió, lo cual permitió el triunfo conservador en cabeza de Mariano Ospina Pérez.

Al volver al poder en 1946, el conservatismo se apoyó en el sentimiento católico que le había dado el triunfo en las elecciones, combinado con la coerción militar y la adhesión civil. Pero la renovación de la alianza entre el conservatismo y la Iglesia terminó minando el prestigio de esta última. Ante el resurgimiento del conflicto rural, se desacreditó su actuación como una fuerza conciliadora que con tanta urgencia se necesitaba en la política colombiana en la década de los cincuenta. También su poder se redujo en medio de los desafueros de la violencia y tal vez por ellos mismos. Como expone Abel:

> Como índice de la caída de la influencia de la Iglesia resalta el hecho de que el llamado de varias conferencias episcopales para que el gobierno simpatizante restableciera el adulterio y el concubinato como ofensas penales y prohibiera las zonas de tolerancia no encontró respuesta. La Iglesia colombiana, como la mexicana, comenzaba a sentir que sólo le quedaba la fe para garantizar un triunfo eventual. Su poder se evaporaba a pesar de la acogida del régimen conservador (Abel, 1987, p. 202).

La reconquista planteada por Laureano Gómez, que incluía una recristianización de un país que comenzaba a volverse laico, probó ser una tarea descomunal. No se podía retornar a un pasado que mal que bien se había superado. Así lo comprobaron las dificultades que tuvo para gobernar personalmente durante los tres años de su mandato y el golpe militar que le organizaron las facciones más pragmáticas de su propio partido.

En fin, la religión se manifestó como una fuerza unificadora que contribuyó a la disciplina social y del trabajo en las zonas templadas y frías del país, a consolidar un sistema educativo de cobertura limitada que fue especialmente ausente en las regiones rurales y en las tierras bajas, y al establecimiento de una ideología corporativa y paternalista que moldeó desde el sistema legal y penal hasta la misma acción social del Estado. Las reformas políticas liberales, por su parte, trataron de encauzar los nuevos movimientos de campesinos y trabajadores por vías de negociación, lo cual, seguido por la resistencia de los conservadores, tensó y polarizó el medio político.

La educación

La importancia de las instituciones educativas para el crecimiento económico ha sido resaltada por varios investigadores: "Incrementos en los niveles de escolaridad y alfabetismo han sido relacionados tanto teórica como empíricamente a cambios socioeconómicos que conducen al crecimiento, incluyendo una mayor productividad del trabajo, cambio tecnológico más rápido y tasas más altas de participación en los mercados y en la política" (Mariscal y Sokoloff, 2000, p. 159). En términos de economía política, se puede afirmar que la educación pública será el resultado de la capacidad de sus beneficiarios de ejercer presión electoral para lograr que sea financiada y organizada a su favor.

Durante las reformas liberales del siglo XIX hubo propuestas para que de la tributación local surgieran los fondos para pagar por una escuela universal. El decreto orgánico del 1° de noviembre de 1870 declaró por primera vez en el país el carácter obligatorio, gratuito y rigurosamente neutral en el terreno religioso de la escuela pública. Era claro que una población campesina educada sería más productiva pero además demandaría derechos políticos y de propiedad también universales. Sin embargo, el desmonte de la reforma del sistema educativo radical fue uno de los objetivos más claros de la Regeneración, algo que no cambió sustancialmente hasta 1930. Los conservadores insistían en defender la patria potestad de los padres de los alumnos para que no recibieran una educación secular obligatoria, provista por el sistema público. Al comenzar la década de 1880, según aquéllos, existía un consenso acerca de que sólo el orden, la paz y la seguridad permitirían alcanzar la riqueza y la prosperidad. La nueva concepción del Estado como garante del orden que impregnaba la Constitución era incompatible, de acuerdo con el diagnóstico de los regeneradores, con la educación secular continuamente mencionada como una de las causas de la inestabilidad política. La educación que se estipulaba en la Carta Magna estaba conforme con la nueva función asignada a la religión y a la Iglesia Católica como institución que velaba por la moral pública y privada de los ciudadanos y a la que se le concedía un papel esencial en los problemas del control social.

En la Constitución de 1886 se determinaba que la educación primaria costeada con fondos públicos sería gratuita pero no obligatoria. Si bien este precepto permitía el desarrollo de la iniciativa privada en la educación, en otras partes del texto de la Carta, y posteriormente en el Concordato, se le concedía a la Iglesia la dirección de dicha iniciativa a partir de la observancia de las prácticas piadosas correspondientes; la facultad de imponer los textos de religión, filosofía y moral; el derecho de denunciar y hacer excluir a todo docente que pudiera aparecer como sospechoso de creencias religiosas y morales distintas de las que el Estado hubiese sancionado como oficiales; y la interferencia de la vigilancia del clero sobre el contenido de la enseñanza literaria y científica que se estuviera impartiendo en la escuela (Silva, 1989, p. 69). En tal atmósfera era difícil establecer un clima de libertad académica, desarrollar las disciplinas que tenían que ver con las ciencias básicas y con sus aplicaciones, concebir el sistema educativo como herramienta para el desarrollo pleno del individuo y como un insumo fundamental en la modernización de las formas de producción; en suma, como un ingrediente indispensable para lograr el crecimiento económico.

Como en todos los otros aspectos de la vida nacional, fue sólo cuando finalizó la guerra de los Mil Días que el proyecto educativo conservador despegó definitivamente. Al finalizar el siglo, ya se percibían algunos cambios: en primer lugar, la continuidad en la dinámica de crecimiento de los escolares de ambos sexos matriculados en la escuela pública, comportamiento que representaba una continuación de la tendencia observada durante el período radical. Se pasó de 71.070 matriculados en 1881 a una cifra de 99.215 en 1890 y a 129.682 en 1897. Buena parte del crecimiento en la matrícula se explica por el dinamismo observado en regiones como el Cauca que habían sido renuentes a aceptar la educación secular. El dinamismo de la educación privada se verá con nitidez en el siglo XX pues, en realidad, en los primeros años de vigencia de la Constitución se crean pocas entidades, como lo demuestra el que para 1897 se tenían tan sólo 7.800 escolares en la escuela privada. Ya para 1912 se tenían 4.371 instituciones educativas entre públicas y privadas con 272.873 estudiantes. Los observadores extranjeros señalaban que al lado de la escuela pública en las

poblaciones más grandes florecían las escuelas parroquiales, donde enseñaban curas y monjas, y algunas escuelas privadas. Era a ese tipo de escuelas donde la "gente bien enviaba a sus hijos" (Bell, 1921).

La reforma educativa de 1903 consolidó en términos generales las propuestas educativas conservadoras. La novedad se encontraba en la discriminación contra la escuela rural en un país con mayoría de población campesina; este aspecto era notorio tanto en el contenido de sus programas como en los recursos que se le concedían para adelantarlos. El que el sistema político y presupuestal fuera tan centralizado hacía difícil que los habitantes de cada municipio aportaran tributos con qué atender la educación de sus hijos y el financiamiento debía esperar las decisiones de un lejano poder central que no tenía forma de percibir las demandas de cada región, y menos de atenderlas. El pequeño tamaño del Estado, que no alcanzaba el 5% del PIB a principios de siglo, haría limitado el alcance de la educación pública. La escasa presencia de la escuela rural tendría consecuencias negativas para la introducción de principios de racionalidad en la administración de las fincas y parcelas, de nociones de agronomía y veterinaria y del cambio técnico en la agricultura y en la ganadería. La mecanización de la agricultura y el empleo de la agroquímica para aumentar la productividad de los cultivos sería entonces un proceso que se desarrollaría sólo en algunas regiones industrializadas.

En la reforma también era novedoso el fortalecimiento de una educación técnica como respuesta a las exigencias de los grupos dirigentes que aspiraban a la creación de una industria nacional. Este tipo de educación se combinó con las pautas tradicionales de vida y la gran religiosidad que le imbuyeron las órdenes que la dominaron. La educación superior universitaria, por su parte, giró sobre las universidades religiosas privadas, con la excepción notable de la Escuela de Minas de Medellín. La Universidad Nacional fue visiblemente disminuida a partir de una estrategia de dispersión y desmembramiento.

Durante toda la república conservadora se mantuvo el patrón de educación que se definió en la Constitución y en la reforma posterior de 1903. Este tipo de educación, con su insistencia en la censura de las ideas y en el *Índex* que prohibía muchas de las obras básicas, el débil énfasis en las ciencias y en favor de unas humanidades vigiladas por la Iglesia, fue entendido por varios sectores como un problema para el desarrollo del país[15]. Éstos pensaban que sin el desarrollo

[15] Ver, por ejemplo, Bell (1921).

del libre examen en la educación, poco se generarían las capacidades de tomar decisiones racionales en forma autónoma por parte de los agentes políticos y económicos.

La oposición religiosa fue intensa frente a algunos intentos de reforma en la década de los veinte. Ante el desafío que para el control de la Iglesia sobre la educación significó la fundación de la Universidad Libre, aquélla llegó a exigir su cierre. Sin embargo, en los últimos años de la década se conjugaron reformadores liberales y laicos con un sector modernizante del partido conservador en la creación de un clima que permitió al Partido Liberal, ya en el poder a partir de 1930, ampliar, fundar y dar expresión jurídica a las reformas[16]. La reforma educativa fue una de las banderas centrales de los gobiernos liberales (1930-1946). La renovación del sistema educativo, que tuvo un impulso real en el primer gobierno de López Pumarejo, incluía tanto a la escuela primaria como a la universidad, pasando por el fortalecimiento de la formación de los docentes en la Escuela Normal Superior. En este proyecto, el interés era organizar un nuevo sistema educativo con un carácter nacionalista, modernizador y democrático, que preparara los obreros y técnicos que necesitaba la industria y los campesinos alfabetos que requería una agricultura tecnificada. Se insistía con mucho énfasis en la creación de un nuevo ciudadano que sería el soporte de una sociedad más democrática, dinámica e igualitaria, dotado de una moderna preparación científica y con conciencia nacionalista.

Los gobiernos liberales consideraban que la poca educación recibida por la población hasta el momento era una causa del atraso y de la desintegración del país. De ahí la importancia que le otorgaron a su renovación: era uno de los lugares donde había que afirmar la autonomía del Estado. Al responder las inquietudes del episcopado, López Pumarejo planteaba:

[16] Desde antes, al llegar convertido en abogado, don Agustín Nieto Caballero observó que en el país sobraba el derecho y faltaba una variada educación de orientación liberal y técnica, la verdadera necesidad para nuestro desarrollo. Es el mismo presidente de la época, José Vicente Concha, quien le habla de la imposibilidad de llenar tal vacío desde la gestión pública, por lo que don Agustín decide crear una escuela en 1914 con la participación de 19 accionarios, prestantes ciudadanos de la sociedad bogotana. Cuatro años más tarde, don José María Samper dona terrenos por un valor de 10.000 pesos para una nueva sede cuya construcción se realizó entre 1918 y 1919, año a partir del cual funcionó a cabalidad. Un proyecto similar emprendería don Mario Laserna en la década de los cuarenta, cuando se propuso crear una universidad no confesional y privada para aquellos deseosos de aislarse de las contiendas políticas y dar cabida a un espacio de formación integral ambiciosa, universidad que fue fundada el 16 de noviembre de 1948. Ambas instituciones estarían ligadas de forma concreta cuando la Escuela de Ciencias Económicas pasó de la escuela a la universidad en 1954, consolidando con ello la Facultad de Economía. Así, surgieron el Gimnasio Moderno y la Universidad de los Andes como islotes de educación secular en el país.

> El Estado no pide que se estatuya la educación oficial obligatoria —aceptada ya en todo el mundo contemporáneo—, porque no podría darla a todos los colombianos que carecen de ella, no obstante su derecho de recibirla. El Estado estimula, por el contrario, la iniciativa privada para compensar la deficiencia de un organismo que bajo la dirección de la Iglesia durante cincuenta años, se limitó y redujo hasta extremos muy deplorables para la cultura patria; pero quiere poder orientar la educación bajo la vigilancia oficial sin perjuicio de que ella sea en el régimen privado católica o confesional, sin que sea estrictamente laica en lo público (Torres, 1980, p. 38).

La iniciativa liberal era un desafío abierto para la Iglesia, la cual, con el apoyo conservador, se opuso a las reformas. Para el conservatismo, la propuesta de reforma constitucional de López lesionaba puntos sustanciales de la Carta constitucional, de ahí que se afirmara en el diario *El Siglo* del 22 de febrero de 1936: "Así pues tres principios fundamentales, tres realidades colombianas: sentimiento religioso, respeto y garantía de la propiedad, enseñanza libre y cristiana, han sido desconocidos por el constituyente liberal y ha salido por tanto un Estatuto, que da la sensación de 'Colombia invertebrada' parodiando la expresión de un pensador contemporáneo" (citado por Torres, 1980, p. 104). Hubo un manifiesto posterior que atacó varios frentes: criticó los proyectos para imponer los programas desde el centro sin considerar las necesidades locales, y cuestionó además la autonomía universitaria, exigiendo el derecho de inspeccionar la universidad. Al tiempo con su actitud crítica, la Iglesia respondió con el fortalecimiento de los colegios religiosos y con la fundación de universidades.

Los logros de la reforma no tuvieron la magnitud que en principio se esperó, a pesar de su importancia doctrinaria. La tasa de analfabetismo de la población mayor de quince años que en 1938 era de 44,1% había pasado a ser del 37,7% en 1951 (Cuadro 1). La cobertura era insuficiente y los intentos de nacionalización habían fracasado. Las causas del revés estaban en la poca capacidad económica del Estado y en la oposición de los intereses vinculados al sector educativo privado. En su contenido, los resultados fueron aún más discretos: en esos años y los siguientes, el sistema educativo seguiría funcionando sobre la base de los conceptos, métodos y organizaciones tradicionales, dejando de lado el desarrollo de las capacidades de lectura crítica, pensamiento independiente, escritura rigurosa, y enseñando unas ciencias y unas matemáticas superficiales.

Cuadro 1
Tasa de analfabetismo en Colombia

	Población total	Población de 15 años o más	Analfabetos de 15 años o más	Porcentajes (*)
1918	6.120.049	3.574.108	2.430.394	68,0
1938	9.072.894	5.044.100	2.223.400	44,1
1951	12.411.101	6.450.254	2.429.300	37,7
1964	18.283.540	9.328.979	2.526.600	27,1
1973	23.640.267	11.534.306	2.578.300	18,5
1978	26.563.804	14.621.800	2.456.462	16,8
1981	28.488.725	15.676.500	2.440.800	15,6
1985	31.273.992	17.427.240	2.352.677	13,5
1993	37.044.229	21.895.184	2.167.623	9,9
1997	40.049.356	26.862.168	2.263.654	8,4
2000	42.462.129	28.652.287	2.307.664	8,1

(*) Calculados con respecto a la población de 15 años o más.
Fuente: Censos de población 1938-1973. Encuesta Nacional de Hogares 1981, 50 años de Encuestas educativas, Dane. Cálculos de la Misión Social, Dnp; Greco. Banco de la República.

Solamente con la reorganización de la Universidad Nacional y con la creación de la Escuela Normal Superior, la reforma liberal tuvo un éxito relativo.

Con el retorno al poder de los conservadores en 1946, surge un nuevo esfuerzo por poner a la educación bajo la tutela de la Iglesia. Sin embargo, la extensión que para ese entonces ya alcanzaba el sistema educativo y la presión demográfica hacía ese camino inviable, la Iglesia no podía suplir las deficiencias del Estado. La educación fue cambiando hacia un sistema que alimentaba la desigualdad. La calidad de la escuela pública fue deteriorándose frente a la de la escuela privada, lo que igualmente se observaba en la enseñanza media. La educación rural, a su vez, era de menor calidad que la urbana: "la política educativa nacional fue orientada a frenar el éxodo rural de los jóvenes y asegurar una educación separada de las mujeres" (Helg, 1989, p. 122), bajo la consigna de devolver a la mujer al hogar y al campesino al campo, en un intento por limitar la movilidad social. Además, a medida que un número mayor de jóvenes de las clases medias ingresaba a la universidad pública, las élites iban creando un sistema universitario paralelo, especializado en las nuevas carreras de prestigio (Helg, 1989, p. 133). De hecho, la educación dejó de ser una prioridad para los gobiernos conservadores de mediados de siglo. Se dejó la iniciativa en este campo al sector privado y a los gobiernos departamentales, lo cual dio como resultado esquemas educativos de calidad y tipo diferentes según la región.

En el periplo de la educación durante la primera mitad del siglo XX, el país alcanzó las tasas de población alfabetizada que habían obtenido Argentina, Chile y Uruguay al comenzar 1900 (Mariscal y Sokoloff, 2000, pp. 172-175). La lentitud de la alfabetización en el país también estuvo acompañada, como en otros países de América Latina, de restricciones sobre el voto asociadas a requerimientos de alfabetización. Como recuerda Posada Carbó, en el país casi analfabeto del siglo XIX las elecciones fueron el método general para transferir el poder aunque también fueron claramente restringidas: "Desde la década de 1830, presidentes y congresistas, así como miembros de los concejos municipales y diputados en las asambleas de provincia fueron elegidos regularmente a través de un sufragio restringido. La agenda electoral se intensificó después de las primeras elecciones presidenciales bajo sufragio universal masculino en 1856" (Posada Carbó, 1995, p. 5). La restricción a los iletrados la perpetuó el general Mosquera, quien dictó un decreto por el cual todo ciudadano que fuera a conformar la lista de electores debía poseer un certificado expedido por la "Comisión de Calificación", que dejaba constancia de las capacidades del portador en cuanto a la lectura y la escritura[17]. Aunque se siguió usando esta cédula como mecanismo electoral, fueron surgiendo problemas que se hicieron evidentes en 1912, año en que fue expuesto un proyecto de reforma electoral basado en la idea de que el sistema de cédulas era propenso a la corrupción pues este documento facilitaba su compraventa y falsificación (por parte de funcionarios del gobierno no independientes en el ejercicio de sus funciones) y no comprobaba que su portador supiera leer y escribir[18].

Desde la adopción de la Constitución de 1863 hasta 1884, los colombianos eligieron presidente cada dos años. Durante el período radical, senadores, representantes, concejales, diputados, procuradores generales y magistrados también eran elegidos por voto popular. Con la Constitución de 1886 se restableció el sufragio indirecto, así como los requisitos económicos y de alfabetismo para las elecciones de presidente y congresistas. Sólo en 1910 se acogió otra vez la elección directa. En 1936 el voto fue definitivamente para todos los hombres, y en 1956 se universalizó al dársele cabida al voto femenino (Bushnell, 1994). Como en otras partes, hay una correlación fuerte en Colombia entre el voto universal y la mayor extensión de la tasa de alfabetismo dentro de la población, siendo la educación una de las necesidades más sentidas por los ciudadanos con derecho al voto. En forma similar, las presiones sobre el derecho a la propiedad de la tierra se incrementan y se canalizan políticamente, aumentando la titulación campesina de los baldíos o redistribuyendo en alguna medida la propiedad mediante la reforma agraria.

[17] "Para dar la calificación —decía el decreto— debe la comisión examinar si el individuo que se presenta a pedirla tiene realmente ese nombre haciendo que compruebe la identidad de la persona y las demás condiciones, y que preste ante la Comisión este juramento: 'Juro y afirmo que me llamo N. N. Soy mayor de 21 años, sé leer y escribir, hace 10 días por lo menos que resido en este Distrito Federal, en la calle (tal), casa (tal); Que me conocen (tales y tales) vecinos del Distrito, los cuales podrán rendir el mismo juramento'" (Registraduría, 1988, p. 36).

[18] En 1929 la inconformidad se hizo nuevamente evidente cuando el entonces representante Gabriel Turbay expuso su proposición al respecto, contemplando la modernización de la cédula, la cual debería ser gratuita y debería llevar fotografía e impresión dactilar como únicos requisitos, lo que a su vez tuvo sus contradictores. Miguel Abadía Méndez sancionó la Ley 31 de 1929 que disponía la reglamentación de la cédula como identificación electoral permanente. Dicha ley no tendría suerte y sería revocada dos años después, cuando se dispuso la Ley 14 o ley de la Tinta, que obligaba a los votantes a dejar registrada su huella del dedo índice como requisito para depositar su voto. El amoníaco se convirtió entonces en el mejor amigo de quienes aspiraban a votar en más de una ocasión.

Las restricciones al sufragio por razones de riqueza y alfabetismo que se dieron en una etapa de la historia colombiana no permitieron la representación de todos aquellos que deberían acceder a la educación e implicó una fuerte discriminación, pues de manera tácita se exigía la riqueza para poder votar, riqueza que pocos poseían. Este tipo de restricciones le restaba universalidad al voto y garantizaba que los partidos en el poder tuvieran más influencia en la elección de representantes a los órganos de gobierno[19]. El sistema centralista representaba un problema adicional, pues aun cuando el gobierno central disponía de recursos para promover la escolaridad en las regiones, éstos muchas veces llegaban incompletos, tardíamente, o simplemente no llegaban.

La educación para la agricultura merece una mención especial y su desarrollo, claro está, responde en buena medida a la lógica general. Nuestro país entró al siglo XX con una marcada reputación de intelectualidad, no muy productiva por cierto: "Miguel Cané, diplomático argentino que visitó Colombia en 1880-1881, precisaba bien que se trataba de 'una sociedad culta, inteligente, instruida y característica refugiada en las alturas, indemnizándose con una cultura intelectual incomparable de la falta completa de progresos materiales'" (Bejarano, 1993, p. 417). En su informe a la Cámara en 1909, Rafael Uribe Uribe expresó la necesidad de implementar una política de modernización de la educación para hacerla aplicable y útil a la vida nacional: incentivar la agri-

[19] Este patrón fue seguido por otros países en América Latina, como anotan Engerman *et al.* (2001).

cultura científica y buscar la "diferenciación regional", la cual debía permitir a cada departamento educar a sus habitantes de acuerdo con las necesidades del mismo. A pesar de la ineficiencia, no toda la culpa correspondía al gobierno: "Estos persistentes fracasos no dependían sólo de la incapacidad del gobierno para llevar a la práctica los decretos; estaba también de por medio una cultura aristocrática que consideraba indignos los oficios agrícolas" (Helg, 1984; citado en Bejarano, 1993, p. 421).

En 1915 se expide el Decreto 123, con el cual se transforma el Instituto Nacional de Agricultura y Veterinaria en Instituto Nacional de Agronomía, y se crea el Ministerio de Agricultura y Comercio, el cual tuvo una corta vida, pues desapareció cuando sus labores fueron designadas al nuevo Ministerio de Industrias (1924), perdiéndose con ello parte del esfuerzo. Una apreciación notable es la de Alejandro López (1976, p. 120), quien sostenía que la sola enseñanza no podría transformar la agricultura, así que era necesario generar una demanda para la agricultura científica mediante la promoción de importantes empresas agrícolas. Así, para el autor, el balance de logros alcanzados en el primer cuarto del siglo XX era bastante desalentador.

La real transformación del sector llegó gracias a la "prosperidad al debe" y a la Gran Depresión:

> La hacienda tradicional se desmoronó al empuje de las luchas agrarias, nuevas zonas agrícolas se vincularon al mercado gracias al auge ferrocarrilero, y la expansión industrial y la urbanización presionaron la demanda de bienes agrícolas, de alimentos y materias primas no menos que la notable expansión cafetera desde mediados de los años veinte, al tiempo que la protección industrial y agrícola fortaleció favorablemente la expansión de algunos cultivos comerciales (Bejarano, 1985, p. 431).

Este escenario, junto con una activa política agropecuaria, trajo un desarrollo técnico y un auge de la investigación y educación agropecuaria (en el capítulo V se presenta una exposición más extensa sobre el tema de la investigación agropecuaria).

La ley para el fomento de la agricultura de 1926 asigna un papel primordial a la educación agropecuaria dentro del paquete de políticas para el desarrollo del sector, fortalecido por las altas tarifas arancelarias, la provisión de crédito, la extensión agrícola, la legislación de la propiedad (problema de baldíos), y por

campañas de diversificación y modernización de cultivos. Con la creación del Consejo Nacional de Agricultura en 1931, y conscientes del atraso con respecto al panorama internacional e incluso respecto a los demás países latinoamericanos, se establecieron las metas de desarrollo para la década, así que dentro de las políticas de desarrollo sectorial se fortaleció nuevamente lo relacionado con la educación e investigación agropecuaria (granjas experimentales, granjas infantiles)[20] y, en general, con la modernización del sector agrícola. Desde 1945 la SAC comenzó a presionar para la creación de facultades de ciencias agronómicas, consiguiendo la apertura de la facultad de la Universidad Nacional y otras. A partir de 1960 hubo una explosión de facultades de agronomía en el país. Un caso particular de la extensión agrícola fue la exitosa granja experimental de la Federación de Cafeteros, La Esperanza, fundada en 1939 y sustituida luego por el Centro Nacional de Investigaciones de Café en Chinchiná. Los departamentos cafeteros contaron con universidades regionales que prepararon un número importante de agrónomos, veterinarios y zootecnistas.

Sólo con la creación en 1950 de la Oficina de Investigaciones Especiales promovida por la Fundación Rockefeller, antecedente del ICA, se logró progresar en cuanto al mejoramiento de plantas alimenticias, de la fertilidad animal y a la genética del café, algodón y la caña de azúcar.

La fragilidad de los derechos de propiedad

Estado y derechos de propiedad

Un Estado democrático tiende a tener un alto grado de legitimidad. Esto implica que la mayor parte de la población encuentre las medidas del Estado deseables y al menos aceptables. Las condiciones de acceso de la población a los bienes públicos (educación, por ejemplo, pero también la tierra) determinan un Estado aceptado por todos y permiten que una capa importante de la población se beneficie de la propiedad privada. Esto, a su vez, crea un mercado profundo de propiedad inmueble[21]. En el siglo XIX, en Colombia se adjudicaron exten-

[20] En 1916 empezaron los movimientos para la creación de las granjas infantiles. Se fundaron las seis granjas del padre Luna, que serían diez en 1946. Éstas y otras escuelas vocacionales daban enseñanza teórica y práctica en materia agrícola (Bejarano, 1985, p. 439).

[21] North *et al.* (1987) ofrece el ejemplo del *Homestead Act* de Estados Unidos, el cual le puso un límite a la propiedad de los colonos en la apertura de la frontera agrícola. Originalmente se definió un

siones de 50.000 y hasta 100.000 hectáreas que se otorgaron individualmente, cubriendo capas muy delgadas de la población. Con el desarrollo económico y la presión sobre las tierras disponibles en el siglo XX, los campesinos que abandonaron las haciendas y trataron de colonizar tierras sin explotar se encontraron enfrentados con la ley que defendía la titulación de baldíos hecha con anterioridad (Kalmanovitz, 2002). En este sentido, los colonos encontraron que sus aspiraciones no estaban representadas en el Estado y optaron por apoyar a los políticos más radicales del Partido Liberal, como Jorge Eliécer Gaitán.

Los derechos de propiedad sobre las tierras que pasaban del Estado a manos privadas fueron discriminatorios, en cuanto la población campesina estaba desposeída de derechos políticos que le permitieran ejercer presión por una inclusión más universal en su reparto. Esto dio lugar a una distribución desigual de la tierra en Colombia, con coeficientes de Gini muy elevados, y que para algunos autores son uniformemente más altos de 0,8, lo que la hace parte del grupo de países de peor distribución en el mundo[22] (Binswanger y Deininger, 1997). En nuestro caso, a diferencia de lo que afirman estos autores, sólo algunos de los rasgos básicos de la actual estructura agraria, en especial aquellos que se refieren a la concentración en la zona andina y caribe, encuentran sus orígenes en la localización de la población en la época precolombina. Los asentamientos de los españoles se ubicaron en zonas donde se conseguía servidumbre, oro y cercanía a los ríos, las vías de transporte de la época. La tierra donde se implantó la propiedad de individuos e instituciones abarcaba apenas una pequeña proporción del territorio colombiano, de tal manera que era un recurso abundante que de hecho sobraba[23]. A partir de la segunda mitad del siglo XIX los modelos de utilización de la tierra se modificaron profundamente.

En ese período, la economía local se volcó hacia la exportación de productos agrícolas con un éxito que variaba y perduraba según el caso. Sólo después

máximo de 160 acres (65 hectáreas) por persona para después encontrar que no era un tamaño óptimo y se permitió entonces de 640 acres (259 hectáreas), lo que en algunas áreas áridas o de producción ganadera todavía no era el tamaño adecuado. A pesar de que esto era ampliamente conocido, la consideración sobre la equidad impidió que pudiera haber adquisiciones sin límite. Esta regla obtuvo la aprobación moral de la mayoría de la población norteamericana y le dió legitimidad a la propiedad privada.

[22] Los otros países son Brasil, Guatemala y Sudáfrica. En el capítulo VI haremos un examen detallado de esta medición.

[23] Murillo Toro propuso que se racionara la entrega de los baldíos con un máximo de 1.000 fanegadas, lo que seguía siendo una cantidad bastante grande de tierra para cualquier propietario, y agregaba: "el cultivo debe ser la única base de la propiedad de la tierra, y nadie debe poseer una extensión mayor a aquélla que, cultivada, pueda proveer cómodamente a su subsistencia" (Murillo Toro, 1985, p. 80).

de la guerra de los Mil Días este modelo se consolidaría definitivamente. La expansión productiva se concentró en las tierras de altura media y baja en el occidente del país y en la costa Caribe, sobre terrenos en su mayoría baldíos. El mejoramiento de la infraestructura de transporte facilitó la exportación y propició el comercio entre las regiones. Pero la presión sobre las tierras baldías no provino únicamente de la expansión productiva: un elemento fundamental fue el desplazamiento de la población causado por la inestabilidad política de una época caracterizada por los conflictos civiles. También contribuyó la política de baldíos del gobierno, la cual tuvo en todo caso diferentes énfasis según la época.

Una parte de la asignación de los derechos de propiedad entre 1820 y hasta 1870 se vio guiada por el interés de financiar a un gobierno en quiebra; en esta época no se fijaba límite para el número ni el tamaño de las concesiones[24]. Se emitían bonos y vales territoriales redimibles en baldíos con el fin de respaldar la deuda pública, pagar a los ex combatientes y subsidiar a los constructores de carreteras. El motivo fiscal pierde importancia a partir de 1870 cuando la política comenzó a recibir un énfasis dirigista. La república radical apoyaba la idea de propiciar el desarrollo de pequeños capitalistas rurales e incluso llegó a apoyar los derechos de los colonos campesinos en las disputas por linderos que se dieron durante esos años.

Antes de eso, en 1843, el gobierno decidió vender los baldíos por bonos de deuda externa y también por dinero y bonos de deuda interna, pero su valor era muy bajo, y ante el compromiso de honrar la deuda se hizo necesario vender cantidades enormes de terreno. El empeño por parte del gobierno no resultó fructífero porque la mayoría de los tenedores de bonos eran londinenses para quienes los baldíos no tenían valor alguno y se abstenían de comprar en mayor proporción: "son simplemente selvas, en regiones desconocidas y sin importancia económica. Piensan que tendrían que correr el riesgo de invertir (a más de lo ya invertido), mucho más para tratar de sacar algún provecho de estas tierras" (Villegas y Restrepo, 1978, p. 4). En 1848 fue expedida una ley que permitía al ejecutivo conceder derechos de propiedad al colono que hubiera cultivado los baldíos de un tamaño no mayor de diez fanegadas. Pero, al contrario de lo que piensa Legrand, Villegas y Restrepo anotan: "... téngase en cuenta que los colonos eran generalmente analfabetas y faltos de recursos económicos; lo más probable es que ignoraran la existencia del recurso legal o que no tuvieran

[24] De acuerdo con la periodización sugerida por Legrand (1988).

medios económicos para acudir a las autoridades para interponer la defensa que eventualmente se derivaba de la citada ley" (Villegas y Restrepo, 1978, p. 33). Los baldíos tuvieron diversos destinos, entre ellos, la compensación a los combatientes de las guerras civiles. Pero en general se quería primordialmente incentivar el proceso de colonización (población y cultivo), para la creación de pueblos que dieran verdadero cimiento al país, lo cual había sido el caso de la colonización antioqueña, que había comenzado poniendo en entredicho la titulación otorgada por el soberano español.

La más estrecha relación entre ocupación de la tierra, labranza y titulación fue posible en Antioquia por la presencia de un grupo importante de inmigrantes españoles pobres que pudieron demandar y apropiarse de las tierras hacia el sur de la provincia, abiertas hasta encontrar el límite con el Valle del Cauca a fines del siglo XIX (López Toro, 1970, p. 53). Sobre este antecedente histórico se conformó una economía campesina cafetera muy dinámica que relacionó exitosamente la economía del país con el mercado mundial. La proliferación de pequeñas y medianas propiedades, las cuales existieron al mismo tiempo con grandes fincas labradas por aparceros en esta región, dio lugar a un espíritu individualista, al despliegue de la iniciativa no sólo privada sino también en la mejor organización de la vida municipal y de la prestación de los servicios de educación, y conformó un bastión de conservadurismo, a pesar de o quizás en razón de su estructura relativamente democrática en el reparto original de los derechos de propiedad. Una importante proporción de la votación conservadora proviene precisamente de este tipo de regiones y por esto la estabilidad política en Colombia pudo mantenerse dentro de los márgenes de un estrecho régimen democrático que siempre pudo recurrir al apoyo de una parte importante del campesinado cafetero como uno de sus pilares fundamentales.

La presión sobre las tierras de dominio público, que tenían una extensión que Codazzi había estimado en 98 millones de hectáreas, hizo que aflorara la precariedad de la definición de los límites entre las tierras públicas y privadas. Los errores de mensura y la fragilidad de los títulos estaban muy extendidos. El gobierno también tenía muy mala información sobre sus propios dominios y sobre las concesiones antiguas. Así, al comenzar el siglo XIX, no estaban definidos los títulos de propiedad sobre la tierra (Legrand, 1988).

En Colombia también hubo pocas restricciones para la apropiación de tierras públicas mediante su remate. "Uribe Uribe presentó al Congreso el 29 de octubre de 1898 un proyecto de ley que habría limitado a 3.000 hectáreas la

cantidad de tierras baldías que podrían adjudicarse por una vez" (Bergquist, 1981, p. 59). Sin embargo, la ley no fue aprobada. La titulación de la tierra entregada en tan ingentes cantidades a pocos individuos no alcanzaba a ser medida catastralmente ni sus límites cercados o advertidos por mojones. En los años veinte se vio también la necesidad de introducir masivamente la agrimensura para comenzar a establecer con alguna claridad hasta dónde alcanzaban los derechos de propiedad de cada cual, lo cual condujo a frecuentes conflictos entre propietarios, y entre éstos y los colonos que despejaban sus tierras incultas.

Sobre esta base endeble se hicieron las concesiones de baldíos de finales del siglo XIX y principios del XX. Los colonos y los empresarios agrícolas que fueron atraídos hacia la frontera en expansión hicieron poco para aclarar la situación. Los primeros no legalizaban sus títulos por las dificultades del procedimiento y por los altos costos ocultos que se configuraban por esa razón: los honorarios del agrimensor, del abogado, los timbres y los viáticos de los testigos. Los empresarios agrícolas, por su parte, respetaban poco las concesiones originales y ensanchaban progresivamente las tierras ocupadas hasta abarcar los baldíos adyacentes. Además de la apropiación de la tierra, les interesaba obtener mano de obra para sus actividades; en muchos casos su llegada a las regiones se dio con posterioridad a la de los colonos y en franco conflicto con ellos.

Si bien la intención de proteger al colono se mantuvo después de finalizada la gran guerra, su aplicación fue en realidad escasa. La Ley 56 de 1905 (29 de abril), por ejemplo, conserva el ideal de protección al colono que se venía desarrollando, mantiene la venta de los baldíos con una extensión máxima de mil hectáreas (con algunas excepciones) y obliga a que al menos la mitad del terreno adjudicado fuera cultivado o de lo contrario éste volvería a ser declarado baldío. Se prohibió la expedición de bonos territoriales (se obligó al registro de los ya circulantes en el Ministerio de Obras Públicas) y la libre explotación de los bosques nacionales. Algo importante es la exigencia de la delimitación de las tierras y el levantamiento de un plano según lo prescrito y como requisito para la concesión, trámites costosos que nuevamente perjudicaban a los pequeños cultivadores. Dos años más tarde se legisló sobre los bosques: "se consideran bosques nacionales, que no podrán ser adjudicados como baldíos, aquellos que contengan maderas preciosas, tagua, árboles de quina, caucho, gomas, resinas y otros productos exportables que se declaren reservadas por el gobierno" (Villegas y Restrepo, 1978, p. 66).

En 1908 se ordenó que cualquier adjudicación de baldíos debía ser aprobada por el presidente de la República o por el Consejo de Ministros. Con esto se

pretendía quitar poder a las autoridades departamentales que venían abusando de sus competencias para favorecer a sus simpatizantes con concesiones absurdas de baldíos, a la vez que se ampliaba el máximo adjudicable a 5.000 hectáreas. Con la caída de Reyes en 1909 se derogó la ley de 1905 sobre bosques nacionales y el republicanismo desmanteló las concesiones antes otorgadas para adjudicar dichos terrenos a los ahora simpatizantes del gobierno.

El proceso de adjudicación para los colonos se hizo entonces más difícil: primero, se debía hacer una solicitud al gobernador o intendente con la situación del terreno, su extensión y colindantes, además de presentar una constancia de tres testigos tomada con intervención del ministerio público. Una vez cumplido lo anterior, se debía esperar que el gobernador la enviara al alcalde del municipio donde se ubicara el terreno; la solicitud debía ser fijada por treinta días en lugares públicos y debía ser dada a conocer además en tres días de mercado consecutivos. Debía publicarse además en el periódico oficial de la región, después de lo cual regresaba donde el gobernador a esperar en lista diez días más. Cualquier persona que quisiera oponerse a la adjudicación debía hacerlo en estos plazos, en cuyo caso sería remitido a un juez o tribunal. Si finalmente se beneficiaba al colono, debía pagar la elaboración de un plano por parte del agrimensor para adjuntarlo a la petición que ahora iría al ministro, que debía dictar la resolución correspondiente en los siguientes diez días (Villegas y Restrepo, 1978, p. 70).

Las investigaciones de Legrand (1988) y Villegas y Restrepo (1978) muestran cómo en muchas regiones de Colombia los modos de utilización de la tierra tienen un origen relativamente reciente. Las desigualdades preexistentes se proyectaron a las nuevas regiones en desarrollo. El motor primordial del crecimiento, la economía agrícola exportadora, propició la apropiación en gran escala de la tierra y del trabajo por parte de la élite empresarial a fines del siglo XIX y principios del XX. El hecho que determinará la "personalidad histórica" de Colombia, en el dicho de Jaime Jaramillo Uribe, es que las concesiones fueron muy concentradas en el primer período y lo fueron aún más en el comienzo del segundo. Con linderos mal establecidos y con una apropiación tan desequilibrada de la tierra, se sentaron los gérmenes de las posteriores disputas por su control (Cuadro 2).

Con base en el Cuadro 2 se calcularon los índices de Gini y las curvas de Lorenz de las concesiones de la tierra en Colombia durante el período comprendido entre 1827 y 1931. Dentro del período se diferencian cuatro subperíodos de acuerdo con los cambios en la política de concesión de baldíos que define

Cuadro 2
Distribución por tamaño de las concesiones de baldíos durante los períodos 1827-1931

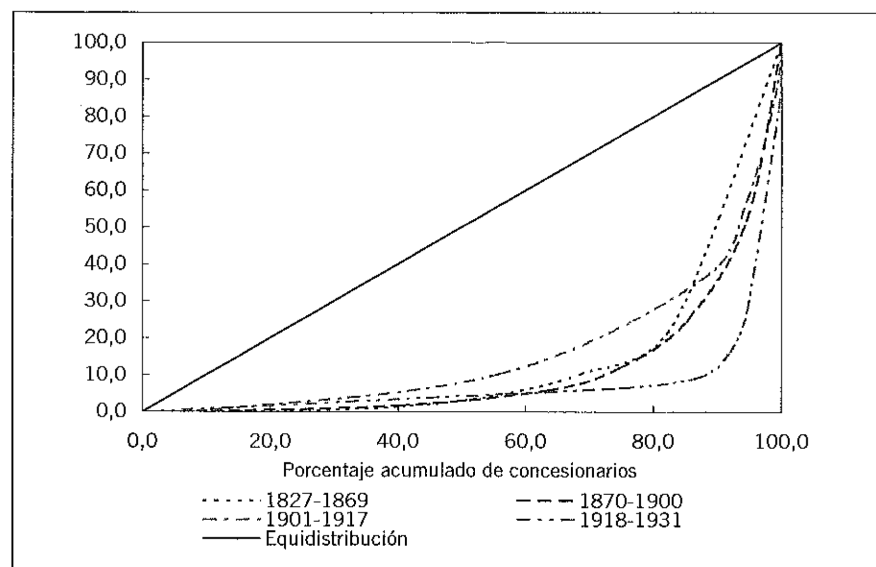
	1827-1869	1870-1900	1901-1917	1918-1931	Total
1 a 20 hectáreas					
Número de concesionarios	17	63	156	1.935	2.171
Número de hectáreas	115	598	1.985	31.484	34.182
Promedio de hectáreas por concesión	7	9	13	16	
21 a 100 hectáreas					
Número de concesionarios	9	344	648	303	1.304
Número de hectáreas	568	23.444	38.416	13.118	75.546
Promedio de hectáreas por concesión	63	68	59	43	
101 a 500 hectáreas					
Número de concesionarios	21	241	461	127	850
Número de hectáreas	6.223	61.459	103.196	35.068	205.946
Promedio de hectáreas por concesión	296	255	224	276	
501 a 1.000 hectáreas					
Número de concesionarios	14	114	98	64	290
Número de hectáreas	11.259	87.760	84.146	54.091	231.256
Promedio de hectáreas por concesión	804	770	859	845	
1.001 a 2.500 hectáreas					
Número de concesionarios	16	107	64	129	316
Número de hectáreas	26.684	185.460	112.032	264.518	588.694
Promedio de hectáreas por concesión	1.668	1.733	1.751	2.051	
2.501 a 5.000 hectáreas					
Número de concesionarios	16	95	14	9	134
Número de hectáreas	57.810	395.163	53.070	30.797	536.840
Promedio de hectáreas por concesión	3.613	4.160	3.791	3.422	
5.000 o más hectáreas					
Número de concesionarios	19	56	1	2	78
Número de hectáreas	331.208	702.956	6.000	53.799	1.093.963
Promedio de hectáreas por concesión	17.432	12.553	6.000	26.900	
Población 1/					
Número de concesionarios	10	8	0	0	18
Número de hectáreas	37.772	104.047	0	0	141.819
Promedio de hectáreas por concesión	3.777	13.006	0	0	
Total concesionarios					
Número de concesionarios	122	1.028	1.442	2.569	5.161
Número de hectáreas	471.639	1.560.887	398.845	482.875	2.914.246
Promedio de hectáreas por concesión	3.866	1.518	277	188	

1/ Corresponde a concesiones otorgadas para fundación de poblaciones.
Fuente: Legrand (1988).

Legrand. Estos resultados muestran varios aspectos muy interesantes. El período 1870-1900 fue en el que se concedió un mayor número de hectáreas tanto a particulares como a poblaciones, aunque comprende un número mayor de años que aquellos que le siguieron. Se alcanzan a conceder cerca de un millón y medio de hectáreas en esos treinta años. Es también un momento de una gran efervescencia social y política y de presión sobre la tierra por parte de colonos y empresarios. El período que le antecedió cubre más años, precisamente doce años más, pero el número de hectáreas es mucho menor.

En todos los casos las curvas de Lorenz construidas para los períodos muestran una gran concentración en las concesiones otorgadas (Gráfico 2). La curva muestra que la concentración aumentó en el período de 1918 a 1931 con respecto al anterior de 1901 a 1917. El coeficiente de Gini, en el primer caso, es de 0,84. También presenta una gran concentración el período de 1870 a 1900, que corresponde al mayor número de hectáreas otorgadas en concesión. En este caso, el Gini es 0,76. En términos de coeficiente Gini, el período de 1827 a 1869, con 0,71, refleja unas concesiones relativamente más concentradas que el período de 1901 a 1917, este último con un valor del coeficiente de 0,65.

Gráfico 2
Distribución de baldíos 1827-1931 (curvas de Lorenz)
(Porcentaje acumulado de hectáreas)



Fuente: Legrand (1988). Cálculos propios.

En Antioquia, la expansión del café contrarrestó esa tendencia a una marcada concentración. En este caso se dieron diferencias fundamentales entre las motivaciones económicas de la nueva clase de terratenientes que surgió por las concesiones del gobierno después de la independencia y las de los comerciantes terratenientes que impulsaron la expansión cafetera. Los primeros, aunque se daban cuenta del alza en el valor de la tierra durante el siglo XIX y de los beneficios que podían obtener trabajándola ellos mismos o dejando que los arrendatarios lo hicieran, no la habían obtenido con la intención de explotarla sino de presionar a los inmigrantes que llegaran a sus propiedades a comprar tierra cara. No aceptaban ningún tipo de colonización y se embarcaron en una lucha de retaguardia con los colonizadores. Muy diferente fue el caso de la nueva cepa de comerciantes terratenientes de Medellín y aquellos surgidos de las filas de los primeros colonizadores en el sur. Unos y otros invirtieron capitales con el propósito definitivo de explotar la tierra (Brew, 1977, p. 167).

La colonización antioqueña había tenido importantes rasgos democráticos al desconocer la propia administración colonial las grandes mercedes concedidas con anterioridad de buena parte de las selvas sobre la cordillera occidental, la cual estaba disponible para los que quisieran arriesgarse a su conquista. Era el hacha derrotando al papel sellado, en palabras de Alejandro López (1976). Sin embargo, había cierta desigualdad en cuanto algunas familias colonizadoras llevaban sus agregados y aparceros. Cierta homogeneidad racial hacía, sin embargo, que las relaciones sociales fueran relativamente igualitarias (Palacios, 1979), mientras que la disponibilidad de tierras hacía posible que los dependientes se fueran a colonizar si se disgustaban con sus patronos. En todo caso, a diferencia de la mayor parte del país, el grueso de la población antioqueña que colonizó no sólo lo que hoy llamamos el antiguo Caldas sino también amplias regiones del Cauca y del Tolima (Parsons, 1997) disfrutaba de derechos de propiedad, acentuando sus rasgos individualistas y adquisitivos, al mismo tiempo que se desataban iniciativas organizativas tanto en el ámbito de la producción como en el de la vida social y política. Los colonos acumulaban capital humano al procurar una educación por lo menos elemental para sus hijos[25].

Algunos grupos de terratenientes favorecieron la colonización como forma de obtener mano de obra y propiciaron el establecimiento de pequeñas pro-

[25] Parsons (1997, p. 147), presenta también el contraejemplo de la lenta expansión de la frontera agrícola en el occidente, en especial más allá de la cima de la cordillera occidental, región que según este autor no fue colonizada por el carácter confuso de los títulos de tierras.

piedades, pero por lo general les preocupó que los colonos desafiaran sus derechos de propiedad, los invadieran o demandaran indemnización por las mejoras que les pudieran agregar a los predios.

La estructura agraria y los derechos de propiedad

Las características de la estructura agraria colombiana se moldean en la segunda mitad del siglo XIX. En ese momento se trazan los rasgos esenciales del acceso a la tierra, con la definición de los derechos de propiedad y la disponibilidad de la mano de obra de la economía rural para las regiones de baldíos. Podría hablarse del desarrollo agrícola de Colombia con una débil intervención del Estado central, el cual se hizo sentir sólo durante los años veinte debido al cuestionamiento por parte de las cortes de los títulos de propiedad de las posesiones muy grandes que no habían sido seguidos por explotación efectiva o los que estuvieran adulterados y los propietarios tuvieron que probar el carácter auténtico de ellos. Tales acciones tenían por objeto aclarar el carácter baldío de amplias zonas del país en las que colonos independientes pretendían establecerse y producir alimentos. También el Estado se hizo sentir por la represión –con el uso del ejército nacional– del movimiento de los trabajadores del banano en 1928, lo mismo que el de los bolcheviques del Líbano (Sánchez, 1985, Cap. 7).

La legislación aprobada durante la administración López fue más lejos y planteó que los propietarios que no explotaran sus tierras podrían revertir a la Nación, y que los arrendatarios y aparceros eran propietarios de las mejoras que agregaran a sus predios en arriendo. Todo el cúmulo de medidas parece haber tenido un efecto de reducción de los latifundios inexplotados, una expulsión de aparceros y arrendatarios, y unas movilizaciones campesinas que fueron reduciéndose después de aprobada la legislación progresiva (Kalmanovitz, 1976, p. 33). En términos de mercados, se profundizó el correspondiente a tierras, se amplió el mercado laboral desprovisto de ataduras serviles y por un tiempo se aplacó el conflicto campesino.

El régimen político colombiano no reconocía plenamente la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, por lo cual el Partido Liberal respaldó los intereses de trabajadores y campesinos, defendiendo el derecho a la negociación colectiva para los primeros, el acceso de los baldíos a los colonos y a la propiedad de las mejoras que agregaran los arrendatarios y aparceros a los predios que los propietarios les cedían. Aunque el régimen contaba con canales de representación,

reglas claras de sucesión que se cumplían y ciertas garantías para la oposición, estaba lejos de universalizar los derechos civiles y menos aún los derechos de propiedad sobre las tierras públicas. Los liberales adelantaron entonces una serie de reformas a fin de adquirir mayor legitimidad y apoyo dentro de la población para el gobierno, lo cual a su vez les prestó a ellos una enorme ventaja electoral que los conservadores pretendieron desconocer utilizando la herramienta de la abstención electoral.

La base social de este régimen era la desigualdad entre campesinos sin tierra o con títulos precarios sobre ella, y los grupos beneficiados por herencias coloniales y por el gran reparto de tierras eclesiales y públicas que se llevó a cabo durante el siglo XIX por color político y de nuevo poco universales. Bonos del gobierno con grandes descuentos eran canjeados por títulos de propiedad de regiones enteras. La propiedad era la base del poder político y escapaba a los procesos de intercambio por muchas generaciones a pesar de que se subdividieran. Podía, además, estar muy desligada de la producción. La independencia de las personas estaba limitada frente a sus patronos, quienes podían frenar su movilidad y obligar a los labriegos a permanecer en sus fundos y laborar para ellos:

> El dominio conservador fluctuaba entre una actitud paternalista y una estricta posición de ley y orden. Esta última se basaba en una tradición autoritaria que se manifestaba en la legislación y costumbres de la época. En Cundinamarca, por ejemplo, la legislación departamental sobre la vagancia permitía a los propietarios perseguir a los trabajadores migratorios que dejaran sus puestos. En Nariño, los latifundistas aplicaban la práctica tradicional de los aparceros que inmovilizaba la mano de obra (Abel, 1987, p. 73).

Había exceso de tierras y escasez de hombres, de tal modo que la concentración de la propiedad permitía un mejor control de la mano de obra para trabajar pequeñas porciones de tierra en condiciones de poca libertad personal. Esto explica la existencia de un mercado de tierras poco profundo. De esta manera, también impedía la posible colonización de tierras por parte de los campesinos libres dispuestos a conquistar la frontera, algo que se agitó mucho durante los años veinte, cuando los precios de los alimentos estaban disparados y se percibía que los colonos no podían explotar tierras ociosas, donde se daban muchos casos de falsificación de títulos o cambios de sus linderos en el papel.

La condición de los campesinos colonos cambió cuando aparecieron los propietarios de los predios en que ellos laboraban, enfrentando dos opciones: entregar la tierra e irse para otra parte o aceptar contratos de arrendamiento, abandonando sus aspiraciones de tenencia y su libertad de trabajo. Ante esto, se desarrollaron varios esquemas de colonización: en las regiones remotas se recurría a expulsar a los colonos a la fuerza, pues hasta allí no llegaba la justicia estatal. Donde el precio de la tierra era muy alto, como cuando estaba cerca de ferrocarriles, se concentraban especuladores y colonos, grupos entre los cuales se luchaba por la propiedad. Muchos especuladores pudieron apropiarse de las tierras y expulsar a los colonos, para luego venderles los títulos de propiedad a los mismos y emigrar entonces con las ganancias. En Caldas, las familias prominentes formaron pueblos y construyeron caminos con el fin de asegurar sus propiedades. Además, subdividieron las tierras sobrantes para venderlas a los campesinos. En la costa del Pacífico la exportación de productos madereros llevó a que los colonos que no migraron tuvieran que convertirse a la fuerza en trabajadores de las compañías. En las regiones fronterizas era libre la apropiación, pero su misma lejanía no permitía que fueran muy accesibles para los campesinos localizados dentro de la frontera agrícola. Se daría de todos modos un proceso de ampliación a veces muy rápido de tal frontera.

En Santander, que fue donde primero se sembró café en haciendas con aparceros, las relaciones fueron bastante equilibradas y los productores tenían libertad de movimientos con un reparto por mitades de los costos y de la cosecha, debido quizá también a una mayor homogeneidad racial entre propietarios y aparceros. En Cundinamarca y el Tolima las relaciones sociales estaban caracterizadas por un mayor grado de servidumbre de los arrendatarios de origen indígena y mestizo reclutados en Boyacá y Cundinamarca por las élites blancas (Palacios, 1979). Se entregaba un lote de pan coger a cambio de servicios en los cafetales de las haciendas, mientras que se prohibía la siembra de café, no sólo para impedir robos del café del hacendado, como lo sustenta Malcolm Deas, sino también para que no tuvieran relaciones directas con el mercado que socavaría la propia relación de dependencia. En el occidente del país se dieron propietarios independientes y "agregados", en los que se separaba el lote de pan coger de la casa del dependiente en propiedades medianas. Este tipo de contrato era un término medio en relación con el que existía en Santander y Cundinamarca (Palacios, 1979). En la región de colonización antioqueña las diferencias sociales tampoco estaban basadas en elementos raciales y la movilidad del trabajo era alta, debido a las oportunidades que existían en la pequeña minería

del norte de Antioquia y del Chocó, y en la posibilidad de titular baldíos hacia el sur. En todas las formas de explotación, sin embargo, se daban asalariados, especialmente durante las cosechas (aunque en algunas partes había demanda por trabajo asalariado todo el año, lo cual complementaba las labores llevadas a cabo por los arrendatarios).

De acuerdo con Jiménez (1971), los hacendados estuvieron convencidos de que el mejor método de explotación para iniciar el cultivo del café en 1870 era por medio de arrendatarios serviles, pero hacia 1890 había más defensores del moderno sistema salarial y su número se incrementó durante los años veinte, aunque algunos estaban experimentando con aparcerías un poco más igualitarias que la renta en servicio de las haciendas originales. En el caso del café, al igual que muchos otros cultivos de plantación y la siembra de pasto, se dio el sistema de colonato sobre tierras enmontadas tituladas a un propietario que las dejaba utilizar a un campesino entre uno y tres años sin cobrar renta, a cambio de dejarla sembrada en café, cacao o pastos. Otros contratos recurrían al llamado "empeño" de zonas de Boyacá, en el cual el arrendatario debía adelantar al propietario un capital que se le devolvería al cabo de cuatro o cinco años, con los intereses apropiados por parte del terrateniente como renta percibida por el usufructo del terreno (Bergquist, 1981, p. 62). El dinero adelantado servía en alguna medida de garantía para que el arrendatario no pretendiera permanecer en el lote.

El carácter de los arrendatarios ha sido debatido intensamente en Colombia para establecer si se trataba de una relación de servidumbre u otra de tipo más complejo y vinculada al capitalismo. Es obvio que el sistema feudal no se dio en ninguna parte de América Latina pues ésta fue colonizada en una fase de centralización política por monarquías absolutas que impidieron la diseminación del poder político entre señores de la tierra. La discusión se centraría entonces en si las relaciones sociales estaban basadas en la servidumbre o en la libertad plena de los sujetos y cuál era su grado de libertad frente a sus patronos. En este sentido, Palacios (1979) argumenta que el arrendatario era más un empresario que un peón sometido, habiendo desarrollado previamente rasgos de individualismo acentuados, sin descontar que la relación podía ser abusiva. Así mismo, Jiménez (1971) destaca que la relación podía ser coercitiva pero en el caso de café obedecía a un negocio caracterizado por fuertes fluctuaciones de precios en los mercados internacionales del grano, rodeada además por una escasez tanto de mano de obra como de capital.

En efecto, las haciendas podían retener una buena parte del personal requerido por medio de estos contratos de arriendo, lo cual les garantizaba un

suministro permanente de mano de obra en momentos en que había una gran escasez de personas dispuestas a asalariarse. A los residentes se les pagaban salarios inferiores a los de los jornaleros al contar con el lote de pan coger como parte del salario, y además los sobrantes de sus lotes podían ser adquiridos por la hacienda y suministrados a sus jornaleros, ahorrando así costos de transporte y quizá pagando por debajo del precio de plaza de mercado (Safford, 1995, p. 129). Pero todas estas relaciones fueron socavadas por la expansión del mercado de trabajo propiciado por el desarrollo económico y la construcción de las obras públicas en la segunda década del siglo. En ese período los elementos coyunturales favorecen la aparición de las reivindicaciones: la inflación suscita demandas de ajustes salariales; las obras públicas producen una mayor movilidad de la mano de obra; los grandes propietarios se quejan de la "falta de brazos" ocasionada por la expansión de las obras públicas. Al socavarse las viejas relaciones laborales, el movimiento de colonización se hace más difícil. Con esto los colonos van a tener una tendencia a enfrentarse con las haciendas que con títulos dudosos monopolizan la tierra en ciertos municipios. Los colonos se apoyan en sus movimientos en el fallo de la Corte Suprema de 1926 para cesar de pagar sus obligaciones a los propietarios que no puedan invocar un título incontestable sobre antiguas tierras públicas (Legrand, 1986, pp. 99-102).

Conflicto y reforma

Es claro que el desarrollo económico desajustó una economía pastoril y de haciendas que buscaba avenidas de expansión en el mercado mundial. Después de 1920 hubo un cambio fundamental de precios relativos que valorizó las tierras favorables a la explotación cafetera y aumentó considerablemente los salarios al demandar mucha más fuerza de trabajo de la que estaba disponible para ser asalariada[26]. El comportamiento de la agricultura propició mejoras en el transporte interno y el rompimiento del aislamiento regional en que había vivido el país hasta entonces.

[26] Hacia 1920 se inicia una política de colonización por parte de los gobiernos conservadores que pretendía aliviar la presión sobre la tierra ya asignada en unos casos y, no en pocos casos, sobre baldíos nacionales codiciados por los terratenientes y los campesinos sin tierra. De esa forma, la Ley 114 de 1922, la Ley 100 de 1923 y la Ley 74 de 1926 buscaron fomentar la colonización en diversas áreas alejadas de los centros de consumo.

Este cambio fue acelerado por la puesta en marcha de cientos de proyectos de obras públicas de 1925 en adelante, los cuales terminaron por resquebrajar la inmovilidad de la fuerza de trabajo sujeta dentro de las haciendas. La respuesta al cambio de precios fue la de aumentar en gran medida la extensión sembrada en el occidente del país. En esa región se asentaba una economía que era más campesina que terrateniente y, por tanto, más flexible. Esta flexibilidad le permitía destinar una mayor parte de su superficie al cultivo del bien comerciable, utilizar más intensivamente a la familia en los lotes de café y adquirir la subsistencia en el mercado o lanzar a los hijos hacia la colonización de nuevas tierras, mientras se mantuviera abierta la frontera agrícola. En el oriente, las grandes haciendas también intentaron expandirse lo más rápidamente que pudieron, pero tuvieron que conformarse con una velocidad menor porque era difícil conseguir familias del altiplano cundiboyacense que aceptaran ser arrendatarias disciplinadas de las haciendas y someterse además a restricciones de su libertad personal.

Al aumentar la presión sobre la tierra y sobre la mano de obra se dieron gran cantidad de conflictos entre los colonos y los propietarios de tierras. Los colonos recurrían al gobierno nacional y buscaban apoyo institucional para respaldar sus pretensiones de ocupar lo que entendían que eran en verdad terrenos baldíos. Mientras en la primera fase de la república conservadora se le dio una respuesta legal y mayormente represiva a las dislocaciones que se estaban dando en los mercados de tierra y de hombres por el desarrollo económico, en la fase liberal las respuestas fueron más ambiguas y hubo simpatía entre sectores del partido liberal y del gobierno a favor de los movimientos campesinos.

El cuestionamiento de los títulos de propiedad de los años veinte se originó, de acuerdo con Thoumi (1995, pp. 15-16), en la desigualdad en la repartición y en las relaciones laborales hacendarias del siglo XIX. La escasa legitimidad de la propiedad, a causa de la forma como fue obtenida, no pudo soslayarse una vez el crecimiento demográfico observado en el siglo XX se reflejó en un aumento de las presiones para redistribuir la tierra, lo cual fue una de las causas principales de la violencia de los años cuarenta y cincuenta.

Hacia el final de los años veinte, los campesinos cambian su actitud por una más ofensiva frente a los conflictos de tierras baldías. Así pues, esta década es de continua prosperidad, que marca una transición importante en la historia económica de Colombia, pues la bonanza económica aunada a la movilización laboral trajo consigo nuevas expectativas para los campesinos. Así mismo, la creación en 1926 del Partido Socialista Revolucionario, antes Congreso Nacional de Trabajadores, la huelga de las bananeras en 1928 y la "Rebelión

bolchevique" de 1929 en Líbano, Tolima, confluyeron para señalar la intrincada dimensión social que alcanzaba el conflicto.

El centro geográfico más turbulento en términos de la agitación agraria era la provincia del Sumapaz. A partir de 1920 se conocía la insatisfacción de los arrendatarios en la región, que tenían como objetivo de su lucha la ruptura con la hacienda y trabajar para ellos mismos (Pardo, 1981). En 1928, el gobierno, por medio de un decreto, establece una colonia en propiedad de sus ocupantes si cumplen con el requisito de demostrar que el terreno es baldío. La norma expresa la precariedad de los derechos de propiedad en el campo colombiano. A raíz del decreto, varios arrendatarios se declaran colonos con el argumento de que la tierra que habían estado labrando había sido usurpada al dominio público. Rápidamente el movimiento de ocupación se propagó a zonas que estaban por fuera del área de colonización estipulada en el decreto.

La exigencia de títulos precisos por parte de la justicia tuvo como uno de sus resultados la aplicación más cuidadosa de la agrimensura para establecer los linderos de las fincas. Esto a su vez facilitaría el intercambio de la tierra que quedaba mejor medida y con unos límites mejor garantizados por el sistema legal. Sin embargo, los conflictos sociales, amplificados por el advenimiento de la Gran Depresión, perturbaron los intercambios de tierra, llevaron, con frecuencia, a que éstos se hicieran por medio de la fuerza y los limitaron seriamente. Los conflictos hicieron eclosión en las grandes haciendas de estructuras arcaicas, al tiempo que se daba el ensanche de las modernas plantaciones azucareras, especialmente en el Valle del Cauca con formas asalariadas puras. En la región del Tequendama se dio una efectiva reforma agraria, financiada mediante préstamos de la Caja Agraria otorgados a los adquirientes que compensaron parcialmente a los antiguos propietarios, dando lugar a una capa media de campesinos empresarios, algunos de los cuales formaron los núcleos comunistas de esa región.

Con la Ley 200 de 1936 se cierra esa parte de la historia agraria que se había iniciado en la segunda mitad del siglo XIX. En ese período, la economía colombiana se había orientado hacia la exportación, presenciándose un gran aumento en el cultivo del café, la expansión de la ganadería y la construcción de los ferrocarriles. Con la Ley 200 se otorgaron algunas herramientas a los arrendatarios y aparceros de negociar las mejoras dejadas en las tierras de los patronos o la de demandar la propiedad sobre tierras no explotadas por los terratenientes. En ese sentido, la ley determinó, entre los aspectos más importantes, que las tierras eran propiedad privada y no baldíos si la posesión por particulares implicaba

explotación económica del suelo mediante hechos positivos propios del dueño, a no ser que existieran títulos de propiedad expedidos con anterioridad, caso en el cual los poseedores debían probar la legitimidad de tales títulos. También se estableció la extinción de dominio a favor de la Nación sobre los predios rurales en los cuales se dejara de ejercer la posesión (entendida como explotación económica) en un lapso de diez años continuos. Se estableció también una prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien, creyendo de buena fe que se trataba de tierras baldías, explotara terrenos de propiedad privada durante cinco años continuos, los cuales no estuvieran bajo explotación por su dueño en la época de ocupación[27].

Los efectos de la Ley 200 todavía se discuten entre los académicos. Para algunos, los primeros proyectos de ley eran mucho más favorables a los intereses de los pequeños cultivadores. El texto final representaba una concesión a las presiones de los grandes propietarios quienes habían logrado organizarse rápidamente frente a la posibilidad de la reforma agraria (Legrand, 1988, pp. 196-202)[28]. Para otros, la Ley surgió como una consecuencia lógica de la evolución legal del país y se constituía en el mejor ejemplo de la forma como la Nación acomodaba las nuevas expresiones políticas (Henderson, 2001, p. 224). De todas maneras, legitimaba las pretensiones de los arrendatarios y les prestó vuelo a los movimientos políticos que los respaldaban. Lo cierto es que cayeron sustancialmente los precios de las propiedades que podían ser disputadas por los campesinos porque junto con ellas podía adquirirse también un pleito. El destino de la iniciativa de López Pumarejo en 1936, y posteriormente la de Lleras Restrepo en la década de los sesenta, son ejemplos de cómo el accionar político de los propietarios logra debilitar el alcance original de la reforma[29]. En todo caso,

[27] La ley también estableció el lanzamiento para ocupaciones de hecho en terrenos reconocidos como propiedad privada según esa misma ley; el reconocimiento de las mejoras a favor del ocupante en caso de que el propietario tuviera derecho a recuperar su terreno, situación en la cual no podría realizarse el lanzamiento sin que el pago no hubiera sido realizado previamente y la creación de los "jueces de tierra" para reconocer en primera instancia las demandas promovidas en ejercicio de las acciones consagradas por la ley. Véase Fajardo (1986, p. 56).

[28] De igual forma, Sánchez plantea: "Tal vez no exista en la historia del país otra reforma que como la Ley 200 de 1936, haya servido tan cabalmente a los intereses de la clase dominante. La ley logró, en efecto, presentarse —y ser aceptada— como una respuesta a las demandas campesinas cuando, en realidad, su objetivo fundamental era resolver las inquietudes de los terratenientes. La llamada 'Revolución en Marcha', si fue burguesa, nunca fue democrática, en el sentido de que proyectara una distribución de la tierra a los campesinos" (Sánchez, 1985, p. 195).

[29] Conning y Robinson (2001) elaboran un modelo con base en la teoría moderna de la organización agraria y la economía política para explicar la escasez del arrendamiento y el fracaso de la reforma agraria.

dicha iniciativa se constituía en una respuesta, incompleta como demostraría la historia, a la precaria legitimidad a la que había conducido la ocupación de las tierras a partir de la concesión de baldíos en los siglos XIX y XX.

La Ley 100 de 1944 o "Ley de Aparcería" sería el epílogo de la fase de las reformas en torno a los derechos de propiedad que emprendió la república liberal. Dicha ley reglamentaba el contrato de aparcería, prohibía la siembra de cultivos permanentes por parte de los aparceros, establecía las condiciones para su lanzamiento en caso de conflicto y fijaba pautas para la evaluación de las mejoras, ofreciendo así una salida negociada que permitiera la liquidación del contrato. Así mismo, la ley prorrogaba por cinco años la prueba de explotación adecuada sobre predios incultos que había fijado la Ley 200 de 1936, lo cual restaba legitimidad a las acciones de los campesinos que desafiaran los títulos de propiedad de lo que podría ser juzgado como baldío. En 1949, ya en la época de la Violencia, el plazo de expiración de la prueba de explotación adecuada de todos los predios del país pasó inadvertido.

El sistema financiero

La agricultura, como cualquier otra actividad económica, se puede desarrollar más rápidamente si cuenta con recursos e instituciones para financiar sus inversiones en sus sectores más rentables. Las instituciones financieras modernas se establecieron penosamente en Colombia en la década de 1870. Hasta ese momento el único sistema de crédito era administrado por la Iglesia Católica mediante hipotecas (censos) y casas comerciales (Colmenares, 1974). Los exportadores e importadores financiaban sus actividades con casas comerciales extranjeras.

Las actividades productivas que ensayaron los colombianos a finales del siglo XIX comenzaron a ser financiadas por el sistema de la banca libre. Ese tipo de intermediación fue iniciado por algunos comerciantes que percibieron que

El modelo muestra cómo la forma de organización agraria puede ser influenciada por la anticipación de los desafíos a los derechos de propiedad. En particular, los terratenientes tienen un incentivo para limitar la extensión del sistema de arrendamiento porque esto puede dar origen a una redistribución de la tierra. A pesar de que el arrendamiento tenga ventajas económicas, al traer consigo derechos de propiedad de facto a los arrendatarios o al aumentar sus habilidades puede llevar a extender el deseo de promulgar una reforma agraria por medio del proceso político. En Colombia este mecanismo es, de acuerdo con los autores, un importante determinante del arrendamiento.

la expansión del comercio y de las transacciones requería fondos prestables. El federalismo permitió que la regulación de los bancos y la estructura bancaria recayera en los gobiernos estatales, los cuales aprobaron legislaciones sobre sociedades comerciales y bancarias, de manera tal que se favoreció la aparición de gran número de entidades de ese tipo que podían emitir billetes con respaldo en metálico. El sistema comenzó a ser socavado por la Regeneración, que creó en 1880 el Banco Nacional, el cual no tuvo funciones de banco central o banco de bancos sino la de financiar al gobierno, al que se le otorgó la exclusividad de la emisión a partir de 1885.

Se estipuló primero que los bancos comerciales podrían emitir siempre y cuando admitieran los billetes del Banco Nacional. Sin embargo, como consecuencia de la excesiva emisión de este último para financiar la guerra de 1885, se suspendió la convertibilidad del peso en oro, se prohibió la emisión por parte de otros bancos y se les obligó a recoger los billetes emitidos con anterioridad. Caro escribió al respecto: "la revolución hizo nacer el papel moneda, y el papel moneda mató a la revolución" (Caro, 1991, p. 409).

Con la Regeneración en el poder se expidió la Ley 57 de 1887 para reglamentar el sistema bancario: "... que de tan amplias libertades y omnímodos privilegios había disfrutado por la legislación de los extinguidos estados..." (Caro, citado en Meisel, 1990, p. 142). Las licencias para el funcionamiento de los bancos serían concedidas de allí en adelante por el gobierno central, de tal modo que no sólo se restringió la competencia por los privilegios concedidos al Banco Nacional sino que fueron pocas y onerosas las licencias para fundar bancos, situación que les dio poder de mercado a los pocos que quedaron funcionando a principios del siglo XX. La emisión desaforada llevaría a períodos de incremento en los precios y de devaluación del peso que alcanzarían su punto más crítico en la guerra de los Mil Días, cuando ya no era el Banco Nacional el que emitía sino el Tesoro.

La hiperinflación de comienzos de siglo hizo muy reacios a los grupos dirigentes y a la opinión a aceptar cualquier arreglo en torno a un nuevo banco central que pudiera repetir la experiencia del Banco Nacional, y sólo se logró un consenso en torno al establecimiento del Banco de la República por la intermediación de una misión presidida por un académico norteamericano que planteó un sistema bastante ortodoxo con presencia minoritaria del gobierno en su junta directiva. El sistema bancario privado había perdido su capacidad de emitir sobre una reserva de metálico y ni siquiera este recurso pudo ser retomado de la fructífera experiencia que había tenido la banca libre entre 1865

y 1887 (Echeverri, 1994, pp. 311-313). La banca tuvo que basarse en el papel moneda que circulaba en cantidades muy estrechas y en la escasa presencia de monedas de oro y plata inglesas, mexicanas y norteamericanas. Pero aun así pudo financiar la gran expansión cafetera que vivió el país en la posguerra, pues en Antioquia circulaba mucho oro en polvo y en barras que producían industrialmente minas como la de El Zancudo (López, 1990). Esta fase de acelerado crecimiento basado en las exportaciones pudo demostrar que sin emisión primaria ni política monetaria la acumulación de capital basada en la reinversión de las utilidades de exportadores y comerciantes era enteramente plausible, aunque se presentaron problemas de iliquidez y altas tasas de interés.

Hacia 1920 ya existía un sistema bancario consolidado en el que unos pocos bancos concentraban regionalmente el grueso de los recursos. De hecho, la ausencia casi total de pánicos bancarios estaba ligada a esta enorme concentración en los bancos de Bogotá, Colombia y Alemán Antioqueño, caracterizados por un manejo prudente y responsable. Además, los bancos extranjeros no corrían el riesgo de encontrarse en una situación de iliquidez porque en el conjunto de operaciones de sus casas matrices sus negocios en Colombia resultaban mínimos, por lo que siempre podían contar con los fondos necesarios para encarar variaciones de la liquidez. Además, los bancos diversificaron sus activos en distintos tipos de bienes y negocios, pues les era permitida cualquier inversión en el sector real, derecho que les fue suprimido posteriormente con las recomendaciones del profesor Kemmerer.

La fundación del banco emisor en 1923, apresurada por las corridas de depósitos que generó la quiebra del Banco López[30], abrió una nueva era de abundante liquidez, tasas de interés más bajas, otorgamiento de préstamos externos que el país no había visto hacía cincuenta años, y de reservas internacionales. Su creación se hizo posible al perfeccionarse el Tratado Urrutia-Thompson, el cual permitió el pago de la indemnización al país por la pérdida de Panamá.

[30] En el diario de Kemmerer (Banco de la República, 1994, p. 127) se narra cómo el "médico de monedas", como se le conocía, se encontraba en Medellín enterándose de la situación económica en esa ciudad en el momento de la quiebra del Banco López. A su regreso, y mientras se encontraba viajando por el río Magdalena, se enteró de la situación. Al llegar a Bogotá y constatar la gravedad de la situación, Kemmerer decide actuar y trazar un plan de acción. Él mismo narra el episodio: "el miércoles llegué a la oficina a las ocho de la mañana y le dije a Jefferson: 'Jeff, ¿qué piensas sobre la idea de abrir el Banco de la República mañana por la mañana y de esa manera ponerle fin a ese pánico?' Esta mañana la situación parece ser muy seria. Salí apresuradamente de la oficina y me encontré con el doctor Posada, ministro de Hacienda, que en ese momento entraba en el edificio. Le expuse la idea y me respondió: 'Bueno creo que vale la pena considerarla'".

La indemnización exigía la existencia de un Banco Central que debía recoger las antiguas emisiones de papel moneda y facilitar el retorno al patrón oro. Como es sabido, las reformas apuntaban también a generar una disciplina fiscal como un requisito para adoptar el patrón oro y para que el gobierno pudiera ser receptor de crédito internacional. Para ello se requería darle más poder al legislativo, del que dependería la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal sobre el ejecutivo.

Desde ese momento se consolida la existencia de un sistema financiero con un esquema de bancos comerciales que giraba en torno a un banco central. Lo específico era la existencia del crédito dirigido. Si bien la tasa de redescuento era el instrumento de la política monetaria, se aceptaba sin embargo la posibilidad de tasas de descuento diferenciales para financiar sectores específicos, lo cual permitiría introducir privilegios que irían distorsionando la asignación de crédito del sistema. Éste, adicionalmente, era "mixto, con bancos destinados a operar en el corto plazo, y unos bancos hipotecarios orientados a captar ahorros de largo plazo con una destinación definida: la agricultura y la ganadería" (Kalmanovitz y Avella, 1998, p. 15). Adicionalmente, con la apertura de las sucursales de los bancos extranjeros y el acceso al crédito internacional en la segunda y particularmente en la tercera década del siglo XX, se consolidó definitivamente el dominio de los bancos comerciales en el financiamiento comercial externo de corto plazo sobre el viejo sistema de financiamiento comercial (Ocampo, 1994). La economía colombiana sentaba así las bases de un financiamiento soportado en los bancos que aún hoy en día la caracteriza. La regulación sobre el sistema se hacía (y se hace) mediante la Superintendencia Bancaria, creada al tiempo con el Banco de la República.

Apenas aprobadas las propuestas de la misión Kemmerer se inició la discusión de un proyecto de Banco Agrícola Hipotecario cuyo capital sería suscrito tanto por el sector público como por el privado. El Banco Agrícola vino a sumarse a dos bancos hipotecarios existentes de origen privado. ¿Por qué un nuevo banco hipotecario? La experiencia latinoamericana ofrecía varios ejemplos de banca hipotecaria exitosa, con capital de origen gubernamental, que había logrado colocar sus cédulas en plazas extranjeras[31]. De este modo, los sectores

[31] El ponente del proyecto fue Mariano Ospina Pérez, quien en el futuro influiría de nuevo en la anatomía de la intermediación financiera. El ponente cita varios casos en los cuales el capital de los bancos hipotecarios era entera o parcialmente oficial (Caja de Crédito Hipotecario de Chile, Banco Hipotecario del Estado de Costa Rica, Banco Agrícola del Paraguay, Banco Agrícola de Filipinas, y

agrícolas de países semejantes a Colombia se habían beneficiado de crédito externo a largo plazo. Además, en relación con el mercado financiero interno, la llegada de capitales extranjeros, dado el patrón monetario, se traduciría en tasas de interés más bajas[32]. El Banco Agrícola Hipotecario inició operaciones en 1924 (Ley 68) con un capital suscrito en un 50% por el gobierno nacional, y el 50% restante por gobiernos departamentales y municipales, así como por entes privados[33] (Kalmanovitz y Avella, 1998, p. 16).

Pero la banca surgida de las reformas kemmerianas debió soportar la prueba de la crisis de 1930. Hasta ese momento el crecimiento de la banca se había dado en una economía en rápida expansión. La banca había intermediado el inmenso volumen de crédito externo y la recepción de la indemnización de Panamá. Las dinámicas de la banca hipotecaria y de la banca extranjera estuvieron asociadas al crecimiento del sector externo. La banca hipotecaria, en especial, captó muchos recursos de los inversionistas extranjeros por medio de sus cédulas hipotecarias. De hecho, a fines de 1929 el 70% de las cédulas hipotecarias estaba en manos de inversionistas externos. El crédito conferido por este tipo de instituciones llegó a representar el 43% de la cartera total de los bancos (Kalmanovitz y Avella, 1998, p. 17).

Al presentarse el colapso de la economía mundial y producirse el consecuente cierre del financiamiento externo y la caída de los precios de los productos básicos, la primera reacción de las autoridades fue elevar la tasa de redescuento para reducir la presión sobre la balanza de pagos. Posteriormente, se redujo la tasa de redescuento con la idea de hacer reaccionar a la economía que ya en 1930 se encontraba postrada en la depresión. Finalmente, el país, siguiendo el ejemplo británico, abandonó el patrón oro y la tasa de redescuento comenzó a descender desde el 8% que había alcanzado hasta estabilizarse a niveles del 4%, en los cuales se mantendría hasta mediados de los cincuenta, desvaneciéndose en la práctica su carácter de instrumento monetario (Kalmanovitz y Avella, 1998, p. 18).

diversos bancos hipotecarios del Japón). En otros casos el gobierno aparecía garantizando las cédulas emitidas (Banco Hipotecario Nacional de la Argentina, Banco Rural Hipotecario del Brasil, Agricultural Bank of Egypt y Banco Hipotecario del Estado del Uruguay).

32 El argumento de la tasa de interés esgrimido por Ospina Pérez no era secundario. En lugar de utilizar la tasa de redescuento del Banco de la República para propiciar la baja de la tasa de interés, se pretendía atraer ahorros extranjeros que complementaran la oferta de ahorro doméstico.

33 El aporte oficial al Banco Agrícola por un millón de pesos se financió con recursos derivados del último contado de la indemnización americana por la pérdida de Panamá.

El sistema bancario como un todo salió muy resquebrajado del episodio. La banca hipotecaria, cuyo dinamismo había sido el más marcado durante la expansión del portafolio financiero en la segunda mitad de la década de los veinte, no pudo sobrevivir ante la imposibilidad de recuperar su cartera. Los bancos extranjeros, con casas matrices en el exterior, lograron mantener el financiamiento externo y la confianza del público. La banca nacional estuvo a punto de naufragar y sorteó la crisis con la ayuda de las políticas de rescate. Los bancos también recurrieron al racionamiento de crédito, agravando con ello la magnitud y la duración de la recesión[34].

Como respuesta al deterioro de la situación económica, el gobierno introdujo una serie de nuevas instituciones financieras con las cuales buscaba una intervención más decidida en la economía. La presión por la creación de bancos públicos que financiaran a los agricultores fue creciendo, dada su importancia en la economía. Se creó la Corporación Colombiana de Créditos, como antecedente de los fondos de garantías de instituciones financieras. También aparecen en esa época la Caja Agraria y el Banco Central Hipotecario (BCH). Este último nace también como un fondo de garantías. El Estado podía garantizar sus cédulas y existía una estrecha interrelación entre el BCH y la Corporación Colombiana de Créditos.

Una reforma muy importante, por la Ley 82 de 1931, fue la inclusión en la junta directiva del Banco de la República de nuevos miembros que representaban los intereses del sector agropecuario, específicamente de la Federación de Cafeteros y de la SAC, y que de esa manera empezaron a participar en el diseño de las políticas financieras, reflejo de la cultura corporativa que venía de muy atrás y que entregaría privilegios a los gremios así representados. Este nuevo rasgo de la institucionalidad financiera tomaría mayor importancia al abandonar el país el patrón oro unos meses después de expedida la ley.

Tal estructura financiera perduraría hasta los años cincuenta. Como se observa en el Cuadro 3, el ajuste de los activos bancarios se refleja más adecuadamente en la segunda mitad de los treinta. En el primer lustro de esa

34 En las memorias de Hacienda de 1932, el ministro Jaramillo se quejaba de la actitud de los bancos: "lo que necesitamos ante todo es que funcione el crédito bancario que ha desaparecido por completo, debido a que en Colombia, como en muchos países, la política de restricción adoptada por los bancos ha ido más allá de donde lo exigía la prudencia, con grave perjuicio para la economía general y para los bancos mismos. El de la República ha estado y está siempre dispuesto a redescontar la cartera; pero ellos no sólo esquivan el hacer uso del recurso, sino que los fondos que logran recaudar de sus deudores los invierten en pagar lo que en la época de inflación les descontó el banco" (Jaramillo, 1990, p. 23).

Cuadro 3
Estructura financiera 1925-1997
(Activos totales como porcentaje del PIB)

	Bancos privados nacionales	Bancos privados extranjeros o mixtos	Caja Agraria 1/	Bancos oficiales	Bancos hipotecarios 2/	Corporaciones financieras	Corporaciones de ahorro y vivienda	Compañías de financiamiento comercial	Total 3/
1925-1930	8,09	3,05	....	....	6,36	....	....	....	17,5
1931-1935	8,73	5,38	0,91	....	11,41	....	....	....	26,5
1936-1940	6,4	3,12	1,73	....	6,96	....	....	....	18,2
1941-1945	7,57	2,63	2,91	....	5,01	....	....	....	18,1
1946-1950	9,03	2	3,84	....	2,7	....	....	....	17,6
1951-1955	11,11	1,55	4,87	1,06	2,61	....	....	....	21,2
1956-1960	15,49	2	5,55	4,39	3,32	....	....	....	30,8
1961-1965	13,34	1,98	5,44	5,42	3,17	1,95	....	....	31,3
1966-1970	14,13	2,23	5,09	6,56	3,45	3,61	....	....	35,1
1971-1975	13,58	2,21	4,64	6,47	4,85	5,88	1,97	....	39,6
1976-1980	14,22	1,72	3,06	6,21	3,1	5,49	3,75	0,88	38,4
1981-1985	15,51	2,03	3,58	7,81	3,28	6,24	6,32	2,01	46,8
1986-1990	8,07	2,15	3,79	12,93	2,78	6,96	7	1,95	45,6
1991-1995	12,91	2,17	2,78	8,55	2,07	6,25	9,44	3,41	53,7
1996-1997	19,18	2,96	2,02	5,36	2,1	7,26	13,4	5,47	64,3

1/ Incorpora la Caja Colombiana de Ahorros y otras cajas de ahorros.
2/ Considera también los bancos prendarios.
3/ En los períodos 1991-1995 y 1996-1997 incluye las entidades financieras especiales (Bancoldex, FEN, Finagro, Findeter) cuyos activos representaron el 6,09% del PIB en el primer período, y el 6,55% del PIB en el segundo período.
Fuente: Kalmanovitz y Avella (1998).

década la información parecería señalar un aumento del tamaño del sistema financiero como porcentaje del PIB, cuando en realidad se da una paralización en los activos acompañada de la caída del producto, lo cual lleva a distorsionar el indicador. Ya en el segundo quinquenio se observa cómo el tamaño de los activos es similar al de diez años atrás, pero con una estructura muy diferente: los activos bancarios oficiales ahora representaban el 48% del total de activos, es decir, 8,69% del PIB, como consecuencia de la creación del BCH y de la Caja Agraria (Kalmanovitz y Avella, 1998, p. 20).

La política de redescuento también giró hacia un estímulo más pronunciado de los productores, en especial a los agricultores, y dentro de ella a los cafeteros. Con esa filosofía y la nueva estructura financiera va a funcionar la economía colombiana durante los siguientes veinte años. La reforma financiera de 1951 profundizará en la misma dirección de subsidiar el crédito para ciertos sectores escogidos por el gobierno y atrofiar las captaciones del ahorro del público.

Café y Estado

Uno de los problemas más importantes que enfrentaron los caficultores colombianos para garantizar su desarrollo de largo plazo fue el de un Estado muy pequeño y centralizado, dotado de escasos recursos, que era incapaz de proveer las herramientas de defensa del gremio en la competencia internacional y que además no era suficientemente flexible para superar momentos de crisis económicas. Los productores de café se agruparon en torno a un gremio y generaron cambios en varios niveles del gobierno y en la política económica, que finalmente les beneficiaron y propiciaron el desarrollo de su actividad, pero que también influyeron sobre la evolución de la economía y de la sociedad colombianas (Bates, 1999, p. 81). La historia del café en Colombia es también la historia de la manera en que sus productores consolidaron su influencia social y política sobre las decisiones económicas a partir de la construcción de una racionalidad colectiva que incluyó impuestos a la actividad y cierta autonomía para gastarlos en aras de la defensa del gremio y del desarrollo económico y social de las regiones cafeteras, de tal modo que redujeron la incertidumbre que gravitaba sobre su actividad y que es un elemento fundamental en el desarrollo económico de largo plazo (North, 1998, p. 18).

Una primera mirada a los datos muestra cómo en la primera mitad del siglo XX la producción de café ocupó una buena parte del territorio nacional. Entre 1902 y 1950 la producción se multiplicó por nueve, pasando de 610 mil sacos a alrededor de 5,5 millones. El cultivo del producto ocupaba en 1955 unas 777 mil hectáreas cuando en 1920-1929 se hacía en 232 mil. Como producto de exportación, el café ya alcanzaba en 1940-1949 una participación de 71,2% en el total de las exportaciones y en la década del cincuenta alcanzaría un poco más de 80% (Cuadro 4).

Con el aumento de la producción de café se produjeron cambios radicales en la economía colombiana: no sólo se desplazó el eje económico del país del centro oriente hacia el occidente sino que la pequeña y mediana producción ganó importancia en el proceso contra las grandes haciendas cafeteras del centro y oriente. La creación de la Federación de Cafeteros en 1927 fue un reflejo de esta transformación, que posibilitó su deslinderamiento de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

A partir de la primera década del siglo XX, el cultivo del café se expandió rápidamente en las pequeñas y medianas propiedades que se habían desarrollado en el siglo XIX en las áreas de colonización antioqueña del viejo Caldas,

el sur de Antioquia, el norte del Tolima y el Valle del Cauca. Estas regiones tomaron el relevo de la producción de café en las zonas de Cundinamarca y Santander, las cuales habían sido las más dinámicas en el siglo XIX. El avance de la caficultura en las regiones de la colonización fue extremadamente rápido durante las tres primeras décadas del siglo XX. De acuerdo con Ocampo (1989, p. 224), Antioquia y Caldas pasaron de producir 90.000 sacos en 1900 (un 15% de la producción nacional) a 384.000 en 1913 (36%) y 1.622.000 en 1932 (47%). La producción de Tolima y Valle era de unos 110.000 sacos en 1913 (10% del

Cuadro 4
Principales indicadores de la caficultura colombiana en el siglo XX
(Promedios anuales por década)

Variable	1900-1909	1910-1919	1920-1929	1930-1939	1940-1949
Área con café 1/	....	....	232,0	358,0	....
Fincas cafeteras 2/	....	....	39.110,0	149.348,0	....
Producción 3/	0,6	1,1	2,2	3,5	5,5
Productividad 4/	....	....	9,0	11,0	....
Valor producción 5/	....	....	....	60,0	217,0
Exportaciones 6/	....	....	....	603,0	1.278,0
Exportaciones 3/	0,6	1,0	2,2	3,6	4,9
Principales mercados 7/					
Estados Unidos	72,0	91,2	93,4	81,7	93,9
Europa	28,0	8,2	6,1	15,6	2,7
Japón	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Otros	0,0	0,5	0,5	2,7	3,4
Consumo interno 3/	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4
Existencias 3/ 8/	....	....	....	0,2	1,4
Valor exportaciones					
Totales 9/	13,9	35,9	86,2	89,0	182,1
Café 9/	5,4	19,3	59,3	50,2	129,6
Café 7/	38,8	53,8	68,8	56,4	71,2
Café 10/	1 04,0	271,0	588,0	642,0	1.104,0
Precio interno 11/	....	....	....	28,0	63,0
Precio interno 12/	....	....	....	277.000,0	385.083,0
Precio externo 13/	0,10	0,16	0,23	0,12	0,21

1/ Miles de hectáreas.
2/ Cantidad.
3/ Millones de sacos de 60 kilogramos.
4/ Sacos de 60 kilogramos por hectárea.
5/ Millones de pesos.
6/ Miles de millones de pesos del año 2000.
7/ Porcentaje.
8/ Al final de la década.
9/ Millones de dólares.
10/ Millones de dólares del año 2000.
11/ Pesos por carga de 125 kilogramos.
12/ Pesos del año 2000 por carga de 125 kilogramos.
13/ Dólares por libra.
Fuente: Pizano (2001, p. 8).

total nacional), pero estaba representada en gran medida por la cosecha de las haciendas del oriente del Tolima y del sur del Valle. Para 1932 la producción en estas áreas se había desplazado a la cordillera y representaba un 23% de la producción nacional. Las viejas áreas cafeteras de Santander y Cundinamarca, basadas en la producción de las grandes haciendas y que al comienzo del siglo pesaban un 82% en la producción de café, pasaron al 24% en 1932.

Varias razones explican el decaimiento de la producción en el oriente del país en ese período. En primer lugar, se encuentra la quiebra de las haciendas cafeteras a principios del siglo XX como consecuencia de la dramática reducción de su rentabilidad. Como explica Machado (1988, p. 45), entre 1895 y el final de la guerra de los Mil Días se agravaron las dificultades de los cultivadores de café. El conflicto afectó a los caficultores por el incremento en los costos de transporte y el aumento en los salarios como consecuencia de la escasez de mano de obra. Adicionalmente, la elevación del tipo de cambio como consecuencia de la guerra llevó a que los créditos contratados con casas extranjeras se hicieran muy difíciles de pagar. Estos infortunios coinciden con una profunda caída en el precio internacional del café durante esa época.

El período de crisis afectó en mayor proporción al oriente que al occidente del país. La guerra comenzó tarde en este último territorio y terminó antes. Al finalizar el enfrentamiento, las haciendas del oriente no estaban en capacidad de aprovechar las posibilidades de la paz. Un enviado brasileño que había visitado por la época a los productores de café en América Central y el resto de América del Sur, incluida Colombia, encontraba en ésta ejércitos por doquier que aterrorizaban a la población y atacaban los trenes, puertos y depósitos. Sobre este panorama el observador diagnosticaba lo siguiente:

> La producción de café de nuestros competidores… debe permanecer estancada. No se debe esperar ningún incremento apreciable en su producción. Debemos visitar esos países y seguir sus asuntos. Nada más. Con relación al incremento en la producción, Brasil continúa y continuará sin tener competidores en el mundo (Bates, 1997, p. 51).

A pesar de las afirmaciones del enviado brasileño, Colombia pudo aprovechar la recuperación del precio externo del café a partir de 1908, que se produjo como consecuencia de la intervención del Brasil en el mercado. Mientras tanto, las haciendas de Santander y Cundinamarca, muy golpeadas por la guerra y la crisis, no pudieron sortear la escasez de brazos y la reducción en la productividad

Cuadro 5
Concentración de la producción de café
(Clasificación según tamaño de los cafetales adultos)

Tamaño de la finca	Número de fincas		Porcentaje de la producción	
	1923	1932	1923	1932
Hasta 3 hectáreas	34.841	113.950	24,4	26,1
De 3,1 a 12 hectáreas	8.544	31.178	32,0	33,4
De 12,1 a 35 hectáreas	1.544	3.255	20,1	22,3
Más de 35 hectáreas	560	823	23,5	18,2

Fuente: Ocampo (1989, p. 225).

de sus envejecidos cafetales y la región occidental aprovechaba la oportunidad para acelerar el crecimiento de su producción.

La expansión del cultivo del café en las pequeñas y medianas unidades llevó a que en 1923 ese tipo de fincas (menos de 12 hectáreas) dominaran la producción cafetera con una participación en la producción de alrededor del 56% (Cuadro 5). Para 1932, el proceso se había acentuado y la participación en la producción ya alcanzaba el 59,5%. La propiedad individual de los pequeños predios dio lugar a una revolución en la organización y productividad de los cafetales que explica por sí misma el rápido crecimiento de esta forma de producción en comparación con los arrendatarios díscolos de las haciendas de la región central o con los aparceros utilizados por los hacendados de Santander.

Como lo plantea Ocampo, este proceso no debe ser sobredimensionado: "... el grueso de los productores (76% en 1932) tenía cafetales de menos de tres hectáreas, pero participaban en forma reducida en la producción (26%)" (Ocampo, 1989, p. 226). Aún así, los que tenían predios de entre tres y 12 hectáreas ocupaban el 30% de la producción. De otro lado, los productores de café seguían siendo un grupo heterogéneo, en el cual coincidían los hacendados y los pequeños productores, y en el que los primeros seguían siendo dominantes en política. También coexistía una gran variedad de sistemas de explotación: en las unidades productivas más pequeñas la fuerza de trabajo era casi exclusivamente familiar, en tanto que en las grandes haciendas la mano de obra era completamente extrafamiliar. Se desarrollaron nuevos tipos de relaciones como la "compañía para la siembra", que consistía en que el trabajador hacía uso de la tierra, generalmente por cuatro años, y luego vendía al propietario los árboles en edad de producir. El cambio técnico era más notorio en las fincas medianas en donde se hacía un uso cuidadoso del trabajo asalariado aplicado al mantenimiento de los cafetales y a la recolección de las cosechas.

Tampoco eran homogéneos los compradores de café. Existían los pequeños comerciantes locales que sobre el terreno hacían anticipos de dinero sobre la cosecha futura del pequeño propietario. La despulpadora manual introducida a principios de siglo se convertiría en un instrumento necesario en todas las fincas y permitiría que el despulpado, lavado y secado del grano se trasladara de las haciendas y los centros de beneficio a las pequeñas fincas y, con ello, que el campesino tuviera contacto directo con el comerciante urbano. Un caso interesante es el de las zonas de colonización antioqueña, en donde "la relación entre el campesino y la fonda sustituyó (...) aquélla entre el arrendatario y la hacienda típica del oriente del país" (Ocampo, 1989, p. 227). El fondero prestaba al campesino lo necesario para sus compras del año; a cambio, este último le vendía café a un bajo precio al finalizar la cosecha, situación que podía aproximarse a la usura.

También estaban los grandes comerciantes que en las ciudades acopiaban el café y aseguraban su exportación. El grano pasaba del minorista a los agentes de las casas exportadoras en los pueblos más importantes y de allí a los centros comerciales para que fuera trillado antes de ser enviado a los mercados demandantes. Estas casas exportadoras llegaron a obtener un mayor poder económico al actuar de forma concertada para disminuir los precios de compra y controlar los fletes de las mulas, entre otros. Hacia 1920, comienzan a cobrar importancia los exportadores extranjeros, los cuales tienen un breve período de dominación hasta 1940, pero los locales avanzan después de esa fecha, reflejando una mayor competencia en la comercialización (Pécaut, 1987, Vol. I, p. 69).

Aunque "la estructura de la producción en Colombia es más parecida a la producción de tipo campesino en África que a la de las grandes plantaciones en São Paulo, lo que dificultaría el surgimiento de grupos de interés o de acción colectiva" (Bates, 1997, p. 79), lo cierto y observado es que surgió uno de los más poderosos gremios que ha conocido el país. La razón para este comportamiento surge de la estrecha relación de los comerciantes e industriales de Medellín y Bogotá con el café, y la influencia política que siempre conservaron. Muchos miembros de la SAC de los primeros tiempos —entre quienes estaban los grandes cafeteros, especialmente los de Cundinamarca— fueron figuras prominentes de los gobiernos de la república conservadora (Machado, 1988, pp. 57-58). El que no se pueda hablar de grupos de interés supone una homogeneidad en Colombia que ignora las disputas por la tierra que existieron en la frontera cafetera y que demuestran la tensa coexistencia de haciendas y pequeños cafeteros.

La aparición de la Federación de Cafeteros refleja, sin embargo, la nueva realidad que en ese momento existía en la producción cafetalera colombiana. Lo que la creación de la Federación logra es dar un espacio a los pequeños y medianos productores, hecho que le permite ampliar su base política. El dominio de los grandes productores persiste, pero dotado desde ese momento con una mayor legitimidad. Esta nueva situación va a modificar profundamente la interrelación entre el gobierno y los productores del grano. El *tour de force* de la década de los treinta entre la Federación y el gobierno se resuelve con la derrota de las iniciativas gubernamentales en tres ocasiones. Los cafeteros agrupados en la Federación logran que el gobierno de Olaya devalúe la tasa de cambio. La oposición de la Federación al apoyo de López a la propuesta brasileña de regular el mercado, aunque fue una batalla más larga, termina con la salida de Alejandro López de la dirección del gremio y con el mensaje enfático de que los cafeteros querían determinar su política comercial, demostrando el poder que tenía el gremio.

La Federación también va a lograr modificar a su favor un punto central de la reforma tributaria de López Pumarejo. El gremio, en este caso, recurre al Estado para hacer obligatorios los impuestos cafeteros pero logra que éste le devuelva buena parte de los mismos para que los gaste la Federación en las regiones cafeteras. Se trata, en el fondo, de una forma de federalismo ad hoc, pues el centralismo succiona todos los impuestos y los gasta sin consultar a los contribuyentes e impide que se tasen y gasten los recursos dentro de las regiones. Pero es también una perforación de la soberanía fiscal del Estado que no puede distribuir sus ingresos de acuerdo con un intercambio político que debería tener lugar en el Congreso.

Posteriormente, en 1942, con la creación del Fondo Nacional del Café se establece un contrato en el que la Federación recibe la administración de los tributos, pero el gobierno nacional también recibe una participación de éstos. Esto hace a la Federación un tanto dependiente del gobierno, aunque por lo general conserva una buena dosis de autonomía frente a la política. Una vez se generan mucha riqueza y excedentes, surge una racionalidad colectiva que hace que los productores acepten pagar impuestos bajo la condición de que tales recursos beneficien tanto a la industria —financiando la negociación internacional, la retención, los inventarios o la destrucción de cierto volumen de café—, como a los productores en sus regiones mediante inversiones en carreteras, educación, salud, fitosanidad, investigación y desarrollo. Los departamentos cafeteros reciben inversiones especiales financiadas por el impuesto a las exportaciones

del grano, a la vez que participan del gasto definido en el nivel central mediante su representación parlamentaria.

La Federación se vuelve un Estado dentro del Estado, con múltiples relaciones, que hace grandes inversiones administradas más de carácter gremial, menos de maximización de ganancias. Bancos, transporte marítimo y aéreo, y aseguradoras son exitosos en tanto los excedentes generados por la industria cafetera son suficientes para cubrir crecientes subsidios cruzados. Sin embargo, hacia el final del siglo XX dichos excedentes se verán muy reducidos y la Federación deberá salir de todos sus activos, cuando éstos ya han perdido mucho de su valor. Los bancos para los agremiados hacen surgir un riesgo moral considerable porque el vínculo de solidaridad puede trabajar en el sentido perverso de que el deudor, en caso de tener problemas, le otorgue una baja prioridad al servicio de la deuda del banco que él sabe pertenece a su gremio.

Fue mediante la caficultura que Colombia logró su inserción en el mercado mundial, después de sucesivos fracasos al intentar lograr un nivel adecuado de exportaciones durante el siglo XIX. El café financió el volumen de importaciones requerido para la industrialización del país, buena parte del cual fue localizado en la misma región antioqueña. Ésta ya contaba con los atributos empresariales y de iniciativa individual que la habían llevado a desarrollar intensivamente la minería del oro en el siglo anterior, a colonizar con su agricultura hasta la frontera del Valle del Cauca, a expandirse hacia la costa norte con la ganadería y a sembrar café en las faldas de las cordilleras occidental y central, tierras que no tenían calidades adecuadas para otro tipo de cultivo comercial. A su vez, el café se desarrolló dentro de una economía política incluyente que hizo coincidir los intereses de largo plazo de grandes propietarios con una extensa base social de campesinos de la región occidental que se constituyó en uno de los baluartes conservadores del país. En el centro del país la historia fue más conflictiva pues las obras públicas y el desarrollo económico dislocaron las haciendas cafeteras que utilizaban arrendatarios y colonos traídos de la meseta cundiboyacense, sustentando una movilización social que dejó hondas huellas tanto en Cundinamarca como en el Tolima y eventualmente en todo el país.

Conclusiones

La enorme fatiga que condujo a cerrar el episodio de la guerra de los Mil Días provocó un cambio político fundamental en el ordenamiento colombiano, en

el sentido de privilegiar a los políticos pragmáticos y desarrollistas para dejar atrás a los dogmáticos. La Constitución de 1886 se modificó con base en un consenso que, aunque todavía limitado, fue más amplio que el del pasado. La experiencia de la hiperinflación de fines del siglo XIX indujo al país a adoptar esquemas monetarios muy ortodoxos hasta 1923 y a montar un banco central independiente del gobierno que garantizó un clima apropiado de estabilidad macroeconómica para la expansión cafetera y de todos los sectores económicos. Se pudo desarrollar un sistema de crédito para apoyar a los cafeteros, al mismo tiempo que se financiaba el desarrollo comercial y urbano del país. Ciertos privilegios concedidos de entrada a los gremios agrícolas fueron dando forma a un sistema de crédito racionado que dejó de profundizarse con el tiempo. La educación llegaba muy lentamente a los espacios rurales del país y eso incidiría como un freno para el desarrollo de la agricultura intensiva y de su cambio técnico.

Por lo general, las instituciones les prestaron una seguridad mínima a los derechos de propiedad y ciertas ineficiencias marcadas en algunos de ellos fueron corregidas. La tierra se demarcó mejor, comenzaron a limitarse los enormes latifundios concedidos desde tiempo colonial y los colonos obtuvieron algunos derechos. Sin embargo, la gran concentración en el reparto de las tierras públicas del país sembró dudas sobre la legitimidad de tales derechos de propiedad, en la medida en que las demandas urbanas exigían un uso más racional de las tierras disponibles que, sin embargo, estaban vedadas al trabajo de los colonos. Las amenazas redistributivas fueron surgiendo a partir de propuestas de corte intervencionista que dejaron de ofrecer garantías a los inversionistas en caso de que el interés social chocara con el privado, como lo declaraba una de las reformas a la Constitución aprobadas en 1936. Los cambios constitucionales y legales introducidos por los liberales en los años treinta del siglo XX fueron desafiados por los conservadores que intentaron deslegitimar las acciones del partido de gobierno mediante la abstención electoral sistemática. Los conflictos sociales de los años treinta y la fractura entre las capas dirigentes y dentro de la clase política misma llevaron a polarizar crecientemente al país.

Ese es el contexto en el que se da la evolución de los sectores agropecuarios y los cambios en la sociedad provocados por la transformación de la población y el propio desarrollo económico y que se examinan en el siguiente capítulo.

Capítulo II

El desarrollo de la agricultura hasta 1950

Introducción

Las preguntas que nos proponemos contestar en este capítulo tienen que ver con la transformación de la economía y la calidad de su crecimiento. ¿Cómo se pasó de una economía pastoril muy cerrada, de un ritmo pausado de actividad, a otra impulsada por un dinámico sector exportador que transformó las costumbres y que imprimió un ritmo acelerado a la actividad económica? ¿Cómo evolucionó el producto y cuáles fueron las desviaciones de su tendencia de crecimiento de largo plazo? ¿Cuál fue el desempeño sectorial y cómo respondía al cambio de las estructuras económicas? ¿Cómo ocurrió la modernización de la agricultura y de la ganadería y bajo qué ritmos?

El capítulo se estructurará de la siguiente forma: el acápite que aparece después de esta introducción cubrirá las condiciones iniciales del crecimiento económico colombiano después de la guerra de los Mil Días. La siguiente sección presentará la evolución de la economía colombiana hasta 1950. A continuación se investigará la evolución por sectores en los grandes rubros: no agrícola y agrícola. En cuanto a la producción agropecuaria, ésta se analizará en términos de la agricultura y la ganadería. Posteriormente, se examinará la participación de los productos agropecuarios en el comercio exterior colombiano. Al final se presentarán una síntesis y algunas conclusiones.

El estado de la economía colombiana al iniciarse el siglo XX. El despegue del crecimiento económico

El centralismo excesivo de la Constitución de 1886 y la persecución contra los liberales de la oposición fueron morigerados durante el gobierno de Reyes y la actitud tolerante fue consolidada por la reforma constitucional de 1910. Las secuelas de la guerra y de la pérdida de Panamá indujeron un mejor tratamiento relativo a las regiones por parte del centro político. El colapso de la economía como consecuencia de la guerra y su financiamiento hiperinflacionario deterioró las condiciones de vida de todos los colombianos. El horizonte se percibía lleno de dificultades para salir del profundo bache en que se encontraba la actividad productiva. La ganadería (en regiones distintas de la Costa Caribe) y la agricultura estaban desorganizadas y las haciendas cafeteras del oriente en la bancarrota. El sistema de transporte, basado en el tráfico de barcos por el río Magdalena y en las recuas de mulas, estaba afectado negativamente por el conflicto. El deterioro de la imagen del país hacía difícil la consecución de financiamiento externo. El sistema financiero se encontraba desestructurado e inmerso en una oleada especulativa que terminó por arrasar en 1904 con casi todos los bancos de Antioquia. La quiebra de las finanzas del gobierno impedía el pago de sus obligaciones a los servidores civiles. A pesar de un punto inicial tan deteriorado, la economía colombiana comenzó a crecer sistemáticamente desde 1903 y hubo muy pocos años durante todo el siglo XX en que se estancara o perdiera producto.

De acuerdo con Coatsworth (1998), en 1900 la economía colombiana tenía un producto per cápita que representaba el 18% del que tenía Estados Unidos en ese mismo año (Cuadro 6). Durante el siglo XX, Colombia descontaría algo de la ventaja inicial para tener un PIB per cápita de una cuarta parte del de Estados Unidos en 1994. Frente a otros países, Colombia era aventajada por Argentina, Chile y Venezuela, mientras que superaba al Perú, país que perdió mucho producto durante el quinquenio 1985-1990. Es notable cómo Argentina pasa de tener un PIB per cápita similar al de Estados Unidos en 1800, a obtener un 55% en 1913 y decaer a sólo 37% del mismo en 1994. Algo similar sucede con Brasil, país que tiene un despegue temprano en el siglo XIX y se deteriora al comenzar el siglo XX, pero recupera algo a fines del mismo siglo.

Para el estudio de GRECO (2002), el ingreso per cápita de Colombia aumentó al 2,3% anual entre 1905 y el año 2000, uno de los más altos de América Latina, pero que no alcanza para descontar demasiado la brecha que siempre tuvo frente

Cuadro 6
Producto per cápita como porcentaje del nivel de Estados Unidos

	1700	1800	1850	1900	1913	1950	1994
Argentina	....	102,0	....	52,0	55,0	41,0	37,0
Brasil	....	36,0	39,0	10,0	11,0	15,0	22,0
Chile	....	46,0	....	38,0	40,0	33,0	34,0
Colombia	....	....	....	18,0	18,0	19,0	24,0
Cuba	167,0	112,0	78,0	....	39,0	....	....
México	89,0	50,0	37,0	35,0	35,0	27,0	23,0
Perú	....	41,0	....	20,0	20,0	24,0	14,0
Venezuela	....	....	....	10,0	10,0	38,0	37,0
Promedio	128,0	66,0	51,0	27,0	28,0	29,0	27,0

Fuente: Coatsworth (1998).

al de Estados Unidos. En 1905 el probable Pib del país era de $14.148 millones de 1975, lo que significaba un ingreso anual per cápita de $3.278 (GRECO, 2002, Cap. 3). Eso era aproximadamente unos US$106 de 1975 de ingreso per cápita, no mucho mayor que un siglo antes debido a las turbulencias políticas y económicas del siglo XIX. Noventa años de vida independiente, azotada por muchas guerras civiles y cambios radicales en las reglas de juego político, financiero y económico habían alejado de la prosperidad y de la seguridad a la población colombiana. El rezago en su desarrollo, carente de préstamos e inversiones externas, se expresaba en que el ingreso per cápita de Colombia era el 66% de la media correspondiente para América Latina y sólo superaba a Venezuela (antes de convertirse en país petrolero) y a Brasil.

El crecimiento económico sostenido cambió tanto el ritmo de aumento de la población como su localización en el espacio. La población colombiana atravesó una transición demográfica notable al pasar de un crecimiento bajo y constante a principios de siglo, explicado por altas tasas de natalidad y de mortalidad —lo cual es común a las sociedades premodernas—, a un crecimiento cada vez menor a finales de siglo basado en tasas menores tanto de natalidad como de mortalidad. En ambas fases, el crecimiento poblacional fue cercano al 2% anual (Flórez, 2000, p. 1). La gente vivía en condiciones precarias, dispersa en campos y veredas. La población en 1905 era de 4,7 millones de personas y de ella sólo el 4,5% estaba concentrada en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. El crecimiento de estas urbes se aceleraría a partir de 1938, de forma tal que la proporción de las cuatro ciudades alcanzaría el 27% de la población en 1993. En 1913 se estimó que la fuerza de trabajo rural era de 1,3 millones de personas, el 70% del total; la producción agrícola se estima para ese año en US$307 millones

de 1970, cerca del 55% del PIB, con una producción por trabajador equivalente a US$241, 3,5 veces inferior al producto per cápita argentino (Bulmer-Thomas, 1994, p. 149). En 1938 la población rural alcanzaría el 70% de la total, reduciéndose su participación al 31% en 1993 (Flórez, 2000, pp. 63-77). En 1951, la población era de 12,4 millones de personas y la población urbana era el 38,7% del total. A lo largo del siglo también cambió la estructura por edad de la población. En 1905 los menores de 15 años representaban el 40,6% de los colombianos, pero a medida que se pasó a menores niveles de fecundidad y de mortalidad el resultado fue el envejecimiento de la población. Los cambios en la estructura de edad afectaron la demanda de servicios sociales de educación, salud, vivienda, la oferta de mano de obra y el consumo de infraestructura y productos de consumo final.

El factor que cambió tan radicalmente el patrón de crecimiento económico y demográfico fue la inserción del país en la economía internacional mediante su eslabón agrícola. Este factor se apoyó en la política económica de Reyes, quien saneó las finanzas estatales, mejoró la infraestructura de transporte, reinstauró los lazos con la comunidad financiera internacional y facilitó el ingreso de la inversión extranjera. El tipo de desarrollo de la caficultura que llevó al ascenso y consolidación de una clase media en Colombia fue un proceso que apenas se iniciaba al comenzar el siglo. El café significó un aumento notable de productividad basado en la explotación de tierras de ladera, por lo general de mala calidad que, sin embargo, se diversificaban con cultivos de sombrío (plátano y frutales), cultivos de pan coger (yuca y maíz), más la cría de aves y porcinos. Santander, región que había sido poblada también por españoles pobres, tuvo una suerte muy distinta que Antioquia al dedicar el grueso de su actividad económica a la artesanía para el mercado interno, que fuera competida por las importaciones y por la producción fabril local, y por no contar con medios de transporte baratos para acceder a los mercados internacionales con otros productos.

En las primeras décadas del siglo, el café logró consolidarse como principal producto de exportación y Colombia como el segundo productor mundial y el primero de cafés suaves. A la vez, la producción se concentraba en el Viejo Caldas, el sur de Antioquia y el norte del Tolima y del Valle del Cauca. En 1905 se exportaron 30.486 toneladas de café por valor de $4,2 millones, el 39,2% de las exportaciones. Las exportaciones se mantuvieron bajas a este nivel hasta 1908, año en que comienza un auge sostenido asociado con el incremento del precio externo. Las nuevas siembras repercutieron en las exportaciones colombianas que fueron ganando progresivamente importancia. Las necesidades de

la producción, el transporte y procesamiento de café llevaron al desarrollo de la red ferroviaria, lo que a su vez favoreció la expansión del cultivo. Con el auge del producto se desarrollaron las ciudades y los puertos y se fue conformando el mercado interno para una incipiente industria nacional.

Frente a la organización del trabajo de arrendatarios y de aparceros de las haciendas o del campesino labrando su pequeña parcela en las laderas erosionadas de tantas regiones del país, el café propició una revolución productiva en el uso de la tierra y de la fuerza de trabajo en la región occidental. Dos formas de cultivo se desarrollaron: café en las haciendas y economía de campesinos y aparceros. La hacienda estaba trabada en su desarrollo por relaciones de trabajo serviles y el conflicto permanente entre los arrendatarios y dueños, mientras que la economía campesina, basada en relaciones en las que trabajador y propietario coincidían o en una aparcería que aparecía como justa para el trabajador, obtuvo vía libre y se volvió dominante en la producción de café en Antioquia y su área de colonización.

Además de los beneficios del café, con el fin de la guerra se generaron acuerdos económicos mínimos que permitieron recoger los excesos monetarios, desmontar el impuesto inflacionario, e implementar unos aranceles que protegían la producción agrícola para proveer de ingresos al gobierno. Es notable que el gobierno no pudiera recurrir a impuestos directos, como el de la renta, que sería introducido en 1936, y a la hora de decretar unos aranceles que recaían sobre productores extranjeros y los consumidores, quizá fuera más importante la consideración fiscal en sí misma que la de otorgar protección a los productores nacionales. Sin embargo, existía una cultura consolidada desde la Colonia a favor de la concesión de monopolios que aprobaba o poco cuestionaba el otorgamiento de privilegios y subsidios para algunos productores a costa de los consumidores.

Con la paz, la llegada de la energía eléctrica y el moderado proteccionismo del quinquenio comenzaron a florecer las iniciativas empresariales a lo largo de todo el país y a recuperarse las pocas empresas que se habían iniciado unos años antes. Los decretos legislativos 15, 27 y 46 de 1905 elevaron las tarifas de aduana para productos extranjeros o concedieron subsidios en dinero, toma de acciones, primas de exportaciones y garantías de rendimiento de capital para fomentar la fabricación de bebidas, tejidos y azúcar. El Decreto 1143 de 1908 autorizó la exención de derechos aduaneros para maquinaria y materias primas no producidas en el país, siempre que se tratara de implantar nuevas industrias (Mayor, 1989a, p. 319).

Las nuevas condiciones económicas y políticas propiciaron un proceso de limitada industrialización que con el tiempo tomaría más fuerza. En Bogotá se había fundado en 1889 la empresa cervecera Bavaria, que con la llegada de la paz pudo operar plenamente[35]. En 1905, Rudolf Kohn fundó su propia cervecera, Germania. Ambas generaron demandas por cebada a las haciendas de la Sabana. La misma familia de comerciantes que había fundado la compañía eléctrica de Bogotá levantó la primera fábrica de cementos del país, Cementos Samper, la cual inició actividades en 1909 (Mayor, 1989a, p. 320). En Cartagena, los Vélez Daníes invirtieron más de un millón de dólares de la época en un ingenio azucarero al estilo cubano. El 31 de julio de 1906, el ministro de Obras Públicas y un representante de los Vélez Daníes firmaron en Bogotá el contrato para el establecimiento en San Agustín de Sincerín, de un ingenio y refinería para la producción de azúcar con calidad de exportación. El gobierno se comprometió a subsidiar la naciente industria con ciento cincuenta mil pesos oro, pagaderos con el producto bruto de los derechos de exportación de ganado que se embarcaba en Barranquilla y Cartagena, y a gravar los derechos de importación del azúcar treinta días antes de comenzar la producción en Sincerín (Ripoll, 1997). Eventualmente, las plantaciones de caña de azúcar en la Costa probarían ser de baja productividad y se localizarían en el fértil valle del río Cauca. En Cartagena también nacieron, al amparo de los subsidios y los aranceles, las fábricas de tejidos de punto La Espriella y Visbal.

Barranquilla había sido una de las ciudades más dinámicas del país en el siglo XIX y en ese lapso llegó a ser el principal puerto colombiano desplazando de ese lugar a sus rivales coloniales (Santa Marta y Cartagena). A lo largo del siglo, la ciudad consolidó su carácter cosmopolita y tolerante al acoger a los inmigrantes políticos y a los extranjeros. Al comenzar el siglo XX existía en la ciudad una sólida tradición comercial de importación y exportación, con fuertes lazos con las Antillas y Europa (Fawcett y Posada Carbó, 1998, pp. 3-5). Con el fin de la guerra se fortaleció de nuevo el transporte por el río y la actividad de la ciudad volvió a la normalidad.

Adolfo Held, quien fuera uno de los pioneros de la navegación fluvial, describía la situación de la siguiente manera: "El momento fue extraordinariamente favorable para una nueva empresa transportadora. A causa de la revolución

[35] La vidriería Fenicia, propiedad de Bavaria, debió suspender sus operaciones durante la guerra. Bavaria había empezado desde muy temprano su integración vertical mediante la producción, directa o indirecta, de cebada, compra de minas de carbón y fabricación de envases con Fenicia, empresa inaugurada en 1897 (Mayor, 1989b, p. 13).

muchos barcos estaban deteriorados, no se habían efectuado nuevas construcciones de barcos y, sobre todo, se había acumulado en el interior del país una gran cantidad de café, la que se encontraba a la espera de ser transportada. Los vapores Manizales y Honda aún medio construidos, debieron ser enviados a viajes. A los constructores se les permitió sencillamente ir en el barco con el fin de concluir durante el viaje la estructura en madera" (Meisel y Viloria de la Hoz, 1999, p. 38). Posteriormente, sin embargo, Reyes introdujo el monopolio del transporte fluvial, con lo cual buscaba favorecer a sus amigos, afectando con ello algunas de las principales empresas. Muchos de los capitales que se habían acumulado en la actividad comercial se volcaron hacia nuevas empresas. En la primera década del siglo se fundaron en Barranquilla la fábrica de tejidos Obregón y una importante sociedad familiar: Cortissoz y Cía., que más adelante crearía la Cervecería Barranquilla y la Fabrica Nacional de Fósforos, entre otras industrias (Sourdis, 1998, pp. 39-45).

El cultivo del banano también fue apoyado por Reyes. Durante su administración se pagó a los productores locales 15 pesos oro por hectárea de tierra que cultivaran, entre otros estímulos. Las exportaciones de la fruta, las cuales se habían deteriorado durante la guerra de los Mil Días, comenzaron a recuperarse. Para 1910 se exportaban 3.844.000 racimos mientras que en 1900 el registro era de 269.000. La cifra en 1910 representaba una tercera parte de las exportaciones que hizo en ese año Costa Rica, uno de los principales exportadores centroamericanos. En la producción comenzaba a ser determinante la presencia de la United Fruit Company, la cual en 1908 tenía 1.129 hectáreas cultivadas que representaban un 20% de la tierra en producción y producían un 25% de la cosecha total[36]. El resto lo producían pequeños y medianos bananeros, en su mayoría cultivadores locales, ya fueran propietarios o colonos en baldíos (Posada Carbó, 1998, pp. 106-107).

En el occidente del país se empezaba a conformar un dinámico polo de desarrollo industrial en el valle del río Cauca, el cual alcanzaría su mayor envergadura con la finalización del ramal de ferrocarril que unió el puerto de Buenaventura con la ciudad de Cali[37]. Ya en 1901 se había inaugurado el nuevo

[36] De acuerdo con Fajardo (1986, p. 37), Reyes proporcionó un marco favorable para la expansión de la frutera mediante la entrega de grandes extensiones como parte de su posición frente a la política de baldíos. Por otro lado, apoyó la legislación exonerativa de impuestos sobre las exportaciones bananeras (leyes 29 de 1907 y 6 de 1909).

[37] Este ramal se culminaría en 1914, el mismo año en el que se terminó el ferrocarril de Antioquia, el cual unió a Medellín con Puerto Berrío.

ingenio escocés en la hacienda Manuelita que empezó a moler la variedad de caña Barbados, importada de Cuba y Jamaica. A esta iniciativa se sumó en 1907 la fundación de Carvajal y Cía., así como el contrato para una planta de luz eléctrica para la ciudad de Cali. En 1905 se celebró en Palmira la Feria de Exposición Agrícola y Ganadera, y en Tuluá, un año después, la Primera Feria Ganadera, eventos que mostraban la importancia adquirida por la región como productora en estos renglones (Ramos, 1996, pp. 159-164).

Aunque Reyes también quiso estimular la producción de caucho de las empresas colombianas en el Amazonas y en el Putumayo, se enfrentó al dominio que sobre tales zonas ejercía la casa peruana Arana, la cual desplazó a la fuerza con su manejo comercial a los competidores locales. En 1905, Fidel Cano Cuéllar recibió una concesión del gobierno en el Caquetá y en el Amazonas. En abril de 1907 éste organizó en Nueva York la Amazon Colombian Rubber and Trading Company con un capital de US$7,5 millones y ofreció a Arana la compra de sus propiedades. La negativa de Arana a vender y la falta de presencia política y militar de Colombia hicieron fracasar la empresa (Ocampo, 1984, p. 386).

La región antioqueña fue relativamente poco tocada por el conflicto, lo cual le abrió mayores oportunidades de desarrollo en comparación con el resto del país en la posguerra. Contaba además con altas tasas de alfabetización y la presencia de los ingenieros egresados de la Escuela de Minas, lo que representaba una ventaja sustancial frente a otras regiones subsumidas en sistemas educativos alejados de la producción. El aumento de los aranceles sobre la ropa importada, promulgado por Reyes, unido a los altos costos del transporte, contribuyó a que prosperara la naciente industria textil ubicada en la capital antioqueña o en sus alrededores, región que contaba con un dinámico mercado interno. Tal es el caso de Coltejer y de la fábrica textil de Bello. En la misma época se fundaron la fábrica de fósforos Olano, la fábrica de gaseosas Posada Tobón y la Cervecería Antioqueña en Medellín. Esta ciudad, al mismo tiempo, también se convirtió en el centro del dinámico proceso de expansión del café en el occidente. La expansión industrial abrió nuevas oportunidades para nuevos migrantes: Melo (1987, pp. 122-123) estima que entre finales del siglo XIX y 1912 la ciudad tuvo un incremento en su población de 40%.

La industrialización avanzaba en las dos primeras décadas del siglo XX arrastrada por el sector textil y por las manufacturas de la región antioqueña. Como se observa en el Cuadro 7, en 1915 había unas 121 plantas manufactureras operando en Colombia. De ellas, 40 estaban instaladas en Bogotá, 30 en Medellín, 18 en Barranquilla y 12 en Cartagena. La transformación fabril colombiana estaba concentrada en la producción de textiles, de azúcar, en la refinación de petróleo y en la generación de energía.

Al caer Reyes en 1909, se desmontaron algunas de sus medidas intervencionistas. Pero la consolidación de la paz y el impulso que se dio a la actividad empresarial durante el quinquenio fueron importantes para restañar las heridas de la guerra y de la desmembración del territorio, sobre todo por la actitud de privilegiar el desarrollo económico, algo que había sido característica de sectores liberales del medio siglo anterior. Abel (1987, pp. 18-19) ha sugerido un paralelo entre el porfiriato mexicano y la política de Reyes: según él, el ideal porfirista de crear empresa subsidiada por el gobierno para unir la patria desempeñó un papel inspirador en este período. Sin embargo, el ideal del progreso continuó inspirando a todos los sucesores de Reyes (González, Restrepo, Concha, Suárez y Ospina). Los hombres del llamado interludio republicano fueron entusiastas y austeros victorianos, anclados firmemente en la filosofía del pragmatismo constructivo. A pesar de sus diferencias de personalidad y partido, compartieron el espíritu científico y la creencia en el progreso que los unía con otros líderes de su propio continente y del mundo occidental (Henderson, 2001, p. 76). Si no

Cuadro 7
Establecimientos industriales colombianos en 1915

	Número de establecimientos	Participación porcentual	Capital invertido (miles de US$)	Participación porcentual
Textiles	21	17,4	3.530	28,4
Azúcar	2	1,7	2.000	16,1
Refinación de petróleo	1	0,8	1.200	9,7
Energía	5	4,1	1.086	8,7
Molinos	6	5,0	780	6,3
Fósforos	5	4,1	750	6,0
Chocolatería y dulcería	8	6,6	516	4,2
Cigarrillos y cigarros	8	6,6	428	3,4
Cemento	3	2,5	420	3,4
Cerveza	5	4,1	433	3,5
Jabones y velas	18	14,9	339	2,7
Calzado	6	5,0	255	2,1
Tanino	2	1,7	200	1,6
Vidrio y cristalería	3	2,5	150	1,2
Producción de hierro	3	2,5	53	0,4
Gaseosas	7	5,8	38	0,3
Licores	1	0,8	22	0,2
Perfumería	1	0,8	10	0,1
Otros	16	13,2	205	1,7
Total	121	100,0	12.415	100,0

Fuente: Bell (1921, p. 189).

pudieron hacer más fue porque las instituciones legadas por sus copartidarios ofrecían resistencia a los cambios propuestos.

En el interludio republicano, el progreso económico continuó impulsado por el café pero con una gran necesidad de capital. Durante la administración Restrepo (1910-1914), los precios del café aumentaron y las exportaciones del producto se duplicaron. Al final de esa administración las exportaciones de café representaban el 42% de las exportaciones totales. Ya en 1919 el café representaba el 54% de las exportaciones colombianas y había capturado cerca del 9% del mercado internacional[38] (Cuadro 4). En 1922, año en que Pedro Nel Ospina comienza su presidencia, la participación del café había aumentado a 72% de las exportaciones totales colombianas. Pero al tiempo con el avance del café era notoria la escasez de capital. En 1917, el efectivo en circulación era solamente cuatro pesos per cápita, mientras que en promedio en Chile era 16 pesos y en Argentina 46 (Kalmanovitz, 1982).

La expansión del café llevó a que este producto determinara prácticamente el monto de importaciones, al proveer de divisas a los importadores y también de ingresos ordinarios al Estado. En el nivel de las finanzas locales y municipales, las regiones cafeteras se fortalecieron. El poder político que estas circunstancias brindaron a tales regiones fue sustancial. La construcción de la infraestructura de transporte y de otros bienes públicos se fue incrementando en occidente, haciendo gravitar con ello a toda la sociedad en su dirección. El centralismo de la Constitución de 1886 pasó a ser el de un país con un nuevo centro, un eje de poder económico que debilitó a la capital. En la práctica, los antioqueños aprendieron a conocer y a utilizar el poder central a su favor. No era una casualidad que la mayoría de los sucesores de Reyes en la presidencia fueran antioqueños, pues en esa región se concentraba la producción cafetera con mayor dinamismo, cuyos intereses se entrecruzaban con los de los fortalecidos empresarios industriales de Medellín.

Posada Carbó (1998, pp. 279-280) narra cómo en la década de 1910 los intereses costeños ligados al río Magdalena y a los puertos del Caribe se sintieron amenazados por los nuevos desarrollos en el transporte nacional, orientados por las necesidades de transporte de la producción cafetera. La apertura del canal de Panamá en 1914 agigantó las ventajas del puerto de Buenaventura y dio impulso al Ferrocarril del Pacífico que lo comunicaba con importantes zonas

[38] Estos datos no concuerdan con los reportados por Meisel (1998), para quien en ese mismo año el café representaba el 69% del total de exportaciones.

productoras de café. Las inversiones en el río Magdalena se frenaron mientras se avanzaba en nuevos desarrollos ferrocarrileros en el interior andino. Poco a poco las exportaciones de café se desviaron hacia la ruta del Pacífico restando algo de dinamismo a la actividad comercial en los puertos del Caribe. En ese momento surgió en la costa un movimiento regionalista que buscó, sin éxito, interesar al gobierno central en las rutas hacia el extranjero de la Costa Caribe.

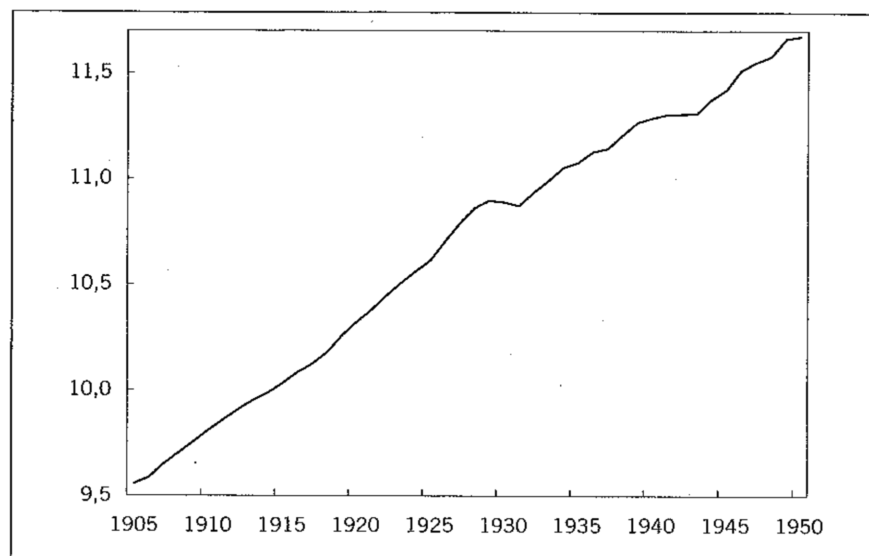
La paz, las políticas públicas pragmáticas, el fuerte dinamismo cafetero y la consolidación de las pocas industrias que habían sido fundadas en el siglo XIX, junto con la creación de un nuevo polo industrial en Antioquia, uno agroindustrial en Cali y otro en la Costa Atlántica, al lado de fuertes inversiones en ferrocarriles y carreteras que unieron la región cafetera con Buenaventura y sembraron las bases de un mercado interior, dieron todos lugar a un crecimiento económico sostenido que se aceleró más durante los años veinte.

Evolución de la economía

El hecho macroeconómico más importante durante la primera mitad del siglo XX fue el crecimiento persistente del producto colombiano. El Gráfico 3 muestra el comportamiento del PIB real entre 1905 y 1950 de acuerdo con los estimativos de GRECO (2002, cap. 1). El crecimiento promedio de la economía colombiana en ese período fue de 4,9% por año. Si se hace el cálculo para el lapso comprendido entre 1925 y 1950, se obtiene una tasa promedio de crecimiento de 4,4%. De manera equivalente, el producto era 8,3 veces más grande en 1950 que en 1905, mientras un ejercicio similar muestra que era tres veces más grande en 1950 que en 1925. El producto per cápita —una mejor medida de los recursos disponibles para los colombianos—, avanzó a una tasa promedio de 2,7% entre 1905 y 1950. Entre 1905 y 1924 el crecimiento de esa misma variable fue de 3,4%, y de 2,2% entre 1925 y 1950. Ya para ese momento se observaba que si bien el crecimiento de la economía colombiana era importante, no era sobresaliente si se le comparaba con el de las grandes economías latinoamericanas y comenzaba a desacelerarse, una tendencia que se consolidaría hacia el final del siglo XX (GRECO, 2002, p. 4).

El crecimiento del producto en la primera mitad del siglo XX se debe en mayor medida al cambio técnico que a la expansión de los factores tierra, capital y trabajo. Sin embargo, a lo largo de los cincuenta años la dinámica de incorporación tecnológica fue disminuyendo, permitiendo que, a fines de la segunda

Gráfico 3
Logaritmo natural del PIB real
(Pesos de 1975)



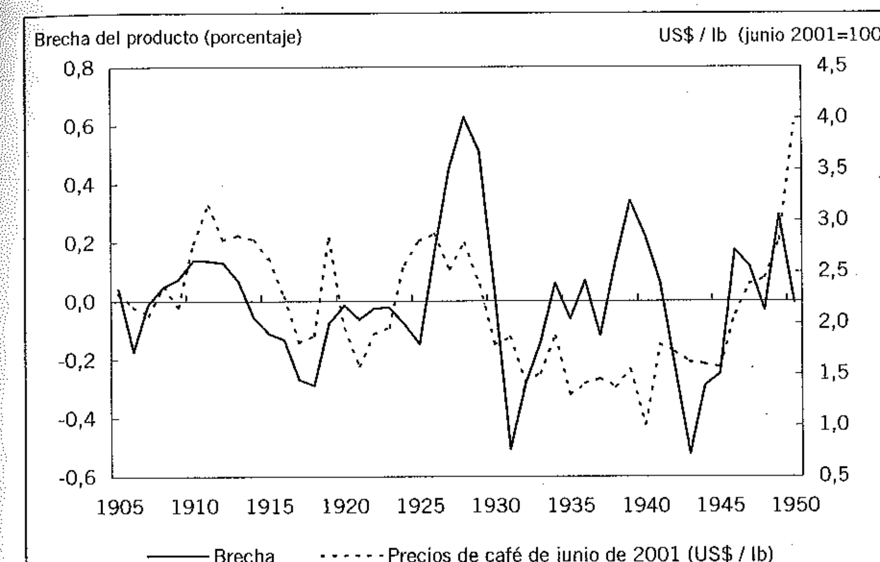
Fuente: Greco (2002, p. 16).

guerra mundial, la acumulación de factores se convirtiera en el estandarte de la estructura productiva colombiana. En efecto, mientras que entre 1904 y 1924 la productividad multifactorial, que representa la evolución del cambio técnico, crecía a una tasa promedio de 3,8%, en los veinticinco años que siguieron esa tasa fue de sólo 2,2%. A comienzos del siglo XX, el capitalismo se desarrollaba sobre una economía basada en el trabajo manual, todavía servil en muchas de las haciendas, lo que daba lugar a unas relaciones técnicas muy atrasadas, permitiendo que el salto cualitativo fuera notable cuando se modernizó la producción de café y surgieron alrededor de las crecientes ciudades granjas que producían hortalizas y vegetales, lecherías y granjas avícolas. Poco a poco, en la medida en que las formas modernas de producir se hicieron dominantes, el desenvolvimiento de la economía colombiana se fue haciendo cada vez más dependiente de la acumulación de capital y del aumento de la población activa, en otras palabras, se fue configurando una modalidad de crecimiento basada en el uso extensivo de factores (Greco, 2002, p. 16).

Como se observa en el Gráfico 4, el crecimiento estuvo lejos de ser sostenido. La descomposición de la serie del producto en su componente cíclico y de

largo plazo permite construir la brecha del producto, entendida ésta como una medida de la distancia que separa al producto corriente de su nivel de equilibrio de largo plazo, tomado este último como un producto potencial o un producto que surge del uso pleno de la capacidad instalada. La brecha se expresa empíricamente como desviación del producto observado en relación con la tendencia, aunque las diferentes definiciones de ésta llevan a distintas formas de cálculo. La convención, en este caso, es que la brecha positiva significa un producto por encima de la tendencia y la negativa un producto por debajo de ésta[39].

Gráfico 4
Brecha del producto y precios del café



Fuente: Greco (2002); Fedecafé. Cálculos propios.

Los principales hechos acaecidos en la economía colombiana durante el período 1905 a 1950 se reflejan en el Gráfico 4. Muchos de los movimientos cíclicos de la economía estuvieron ligados al desempeño del precio externo del café. Entre 1908 y 1909 comienza la fase de gran expansión de la producción cafetera, y entre 1910 y 1911 se presenta el primer auge de precios externos del café. Desde esos primeros años se inicia una fase expansiva de la economía colombiana con un pico en 1910. A partir de 1911 la economía desacelera al

[39] La descomposición se llevó a cabo utilizando el filtro univariado de Hodrick y Prescott (1997).

contraerse el precio externo del café en un proceso que se profundiza al iniciarse la primera guerra mundial.

La bonanza cafetera de 1919 permite que la economía se recupere débilmente, pero sólo en la segunda parte de la década de los veinte se observará un auge macroeconómico sin precedentes. En la consolidación del auge coinciden varios factores: una nueva bonanza cafetera entre 1924 y 1928, la llegada de la indemnización por la pérdida de Panamá, una gran inyección de crédito externo, y un incremento muy importante de las obras públicas en vías y ferrocarriles. La expansión económica se dio junto con el incremento en los precios de los activos y de los bienes en general. En Colombia, en términos modernos, se había generado un auge inusitado de la actividad económica, acompañado de una burbuja especulativa. En 1927 se sintieron en Colombia, como en todos los países de Suramérica, los efectos de la expansión financiera de Estados Unidos: "Los grandes bancos y banqueros de Nueva York entraron en competencia abierta para la compra de bonos de la Nación, los departamentos, los municipios importantes y los bancos hipotecarios. Vino la época de las licitaciones públicas para vender bonos, como para comprar rieles, locomotoras y cemento. Se ofrecía dinero a largo plazo en condiciones cada vez mejores"[40].

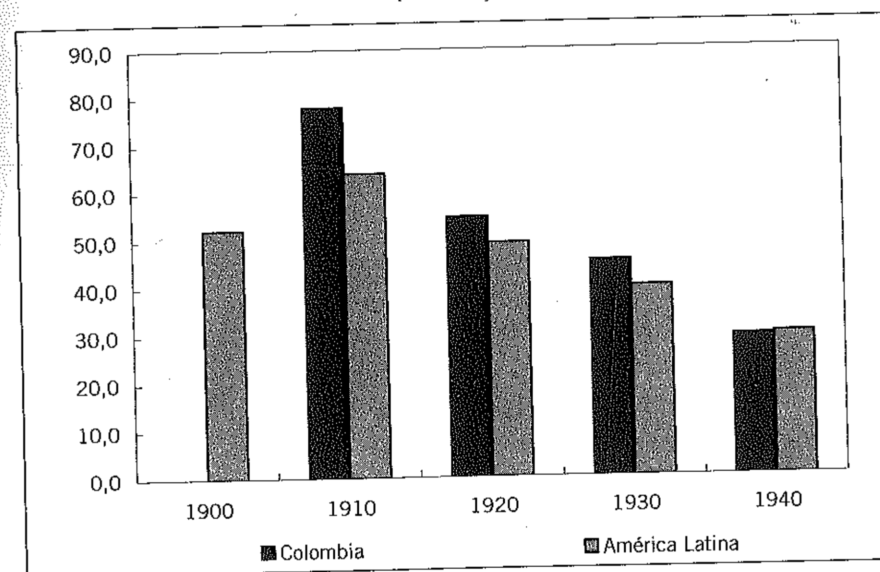
El estallido de la burbuja se dio como consecuencia del cierre del crédito externo para Colombia y por el colapso del mercado cafetero. En 1928 circuló en los medios financieros internacionales un documento que ponía en duda la capacidad del gobierno colombiano para honrar sus deudas (Ocampo, 1987, p. 212). Las dificultades para la consecución de nuevos créditos coincidieron con la caída del precio internacional del café. La crisis internacional interrumpió definitivamente los flujos externos hacia el país. Colombia entraba de lleno en la crisis, de la cual comenzaría a salir lentamente a partir de 1931. Durante el resto de la década de los treinta, la economía progresó débilmente y fue sólo a partir de la reversión del declive del precio del café y de la consolidación de la industria a finales del período cuando comienza un nuevo auge. Éste se vio interrumpido, sin embargo, con el estallido de la segunda guerra mundial. Como consecuencia de la guerra, la economía colombiana se vio afectada por la reducción sustancial de la disponibilidad de transporte marítimo para sus bienes de exportación e importación. Sólo con el final de la conflagración se recupera nuevamente la economía.

[40] Conferencia de Alfonso López Pumarejo, pronunciada en el Teatro Municipal de Bogotá, el 9 de octubre de 1928. Citado por Bejarano (1989, p. 72).

El análisis de la brecha del producto muestra que el crecimiento de la economía colombiana en la primera parte del siglo fue inestable, aspecto que es inherente al crecimiento, pero también que esa inestabilidad se originó, esencialmente, en dos factores: el comportamiento del precio internacional del café y las turbulencias que se observaban en la economía mundial como consecuencia de la expansión de los años veinte o de la desaceleración que se dio en el nivel internacional como consecuencia de las guerras mundiales y la crisis de 1929.

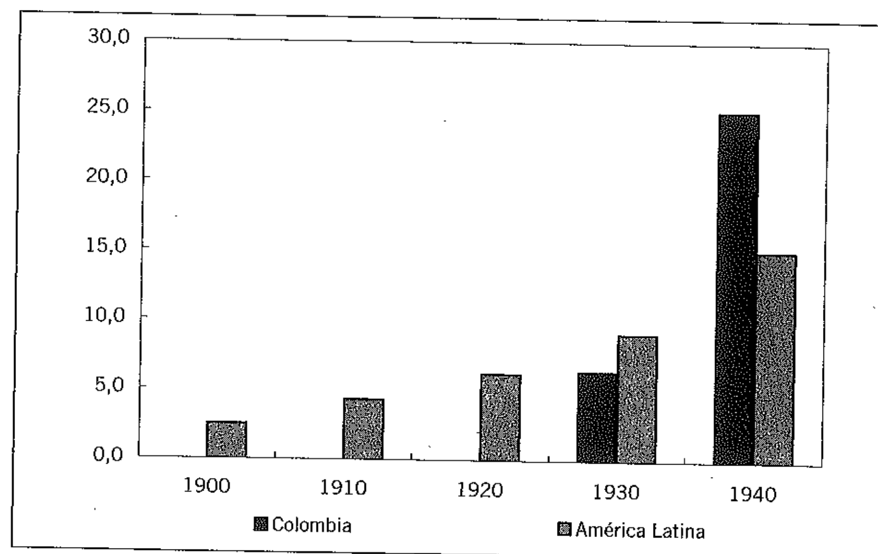
La inestabilidad del crecimiento de la economía colombiana demuestra que no se logró aislarla de los choques externos. El grado de exposición se redujo en algunos aspectos, pero no en todos. Disminuyó en la medida en que los ingresos fiscales se hicieron menos dependientes del comercio exterior con una participación cada vez mayor del impuesto a la renta en el total de ingresos (Gráficos 5 y 6). En relación con el impuesto de aduanas, Colombia muestra una evolución similar a la de América Latina. Aunque comenzó con una dependencia mayor, es notable que en los años cuarenta Colombia recaude una mayor parte de su ingreso de manera relativamente progresiva. De acuerdo

Gráfico 5
Impuestos de aduana como parte del total de los ingresos para Colombia y América Latina, por décadas
(Porcentaje)



Fuente: Thorp (1998).

Gráfico 6
Impuestos a la renta como parte del total de los ingresos para Colombia y América Latina, por décadas
(Porcentaje)



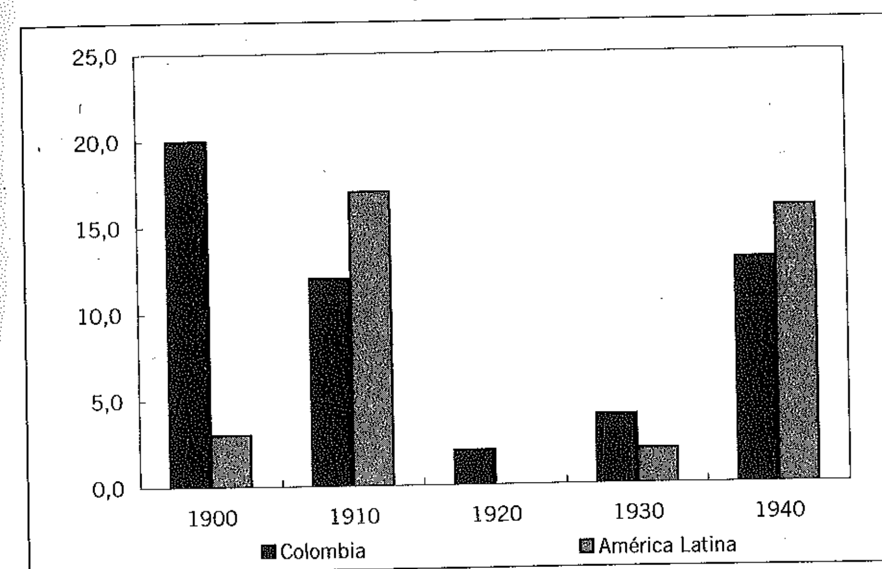
Fuente: Thorp (1998).

con Ocampo y Montenegro (1984), la expansión cafetera que se inició en 1910 generó una transformación estructural de la economía colombiana: "Uno de sus reflejos fue el cambio de la naturaleza del Estado, que de un ente pobre y sin un radio de acción sobre la vida nacional, fue adquiriendo una creciente injerencia social" (Ocampo y Montenegro, 1984, p. 331). En principio, la expansión estatal se sustentó en el crecimiento de los ingresos de aduanas y en los flujos externos de capital. Sin embargo, la aparición de crisis externas como las dos guerras mundiales y las crisis de 1920-1921 y 1929-1931 hicieron evidente la necesidad de una nueva base fiscal acorde con las nuevas funciones del Estado en lo económico y lo social.

Otro aspecto de la inestabilidad macroeconómica, menos obvio, fue el comportamiento de los precios. La inflación, así como las fluctuaciones en el crecimiento, puede afectar la confianza de los inversionistas al aumentar la incertidumbre, confundir las señales emitidas por los precios y reducir los ahorros. En general, en la primera parte del siglo XX en Colombia los registros de la inflación muestran un incremento moderado (Gráfico 7); la excepción fue la hiperinflación de la primera mitad de la primera década del siglo, la

cual se presentó como consecuencia del financiamiento de la guerra de los Mil Días. En la segunda mitad de la década hubo un corto período de deflación. El promedio de 20% de inflación anual para la primera década del siglo XX que reporta el Gráfico 7 es entonces el resultado de promediar las altísimas tasas de los primeros años con la deflación que se presentó al final del decenio[41]. La periodización por décadas utilizada para construir el gráfico muestra que durante los años veinte la inflación en Colombia estuvo por encima del promedio latinoamericano. Esto fue más resultado de la voluminosa entrada de capitales y de un saldo de comercio internacional positivo que de la política monetaria, aunque ésta no intentó esterilizar la monetización de las divisas que inundaron al país. La deflación de finales de los años veinte, originada en la crisis mundial, compensa los incrementos del resto de la década, pero aún así el crecimiento de los precios es superior al promedio latinoamericano. Esta tendencia se mantiene durante los años treinta para revertir, finalmente, en los cuarenta.

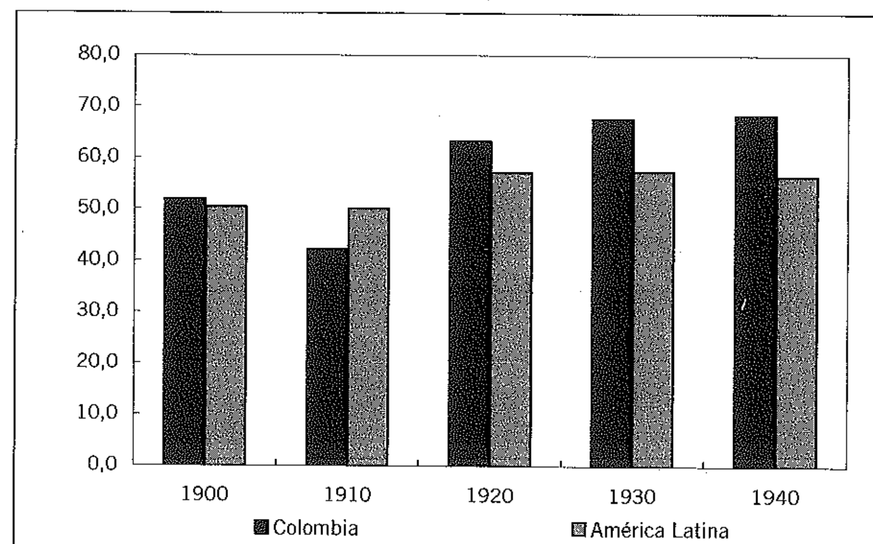
Gráfico 7
Inflación por décadas en Colombia y en seis países de América Latina
(Porcentaje anual promedio)



Fuente: Thorp (1998).

[41] La fuente original de la información que se reporta en el gráfico, citada por Thorp (1998), es Mitchell (1993).

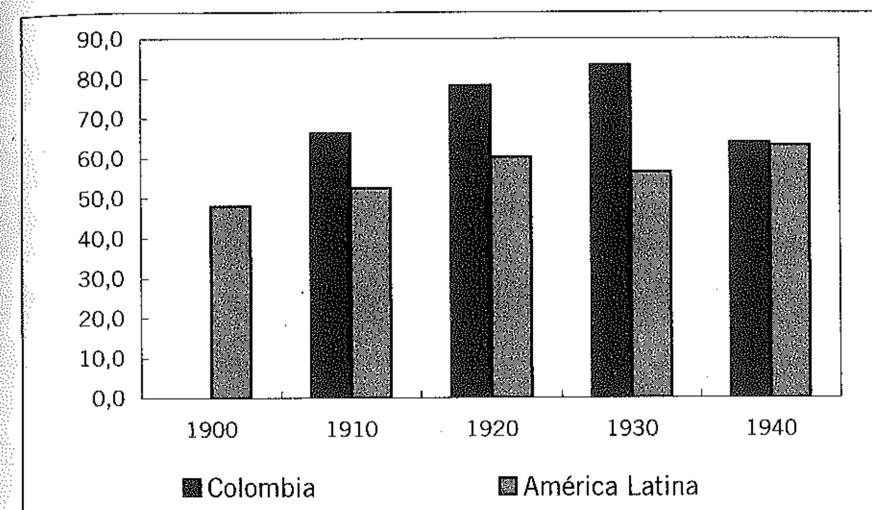
Gráfico 8
Índice de concentración en *commodities* para Colombia y América Latina, por décadas
(Porcentaje)



Fuente: Thorp (1998).

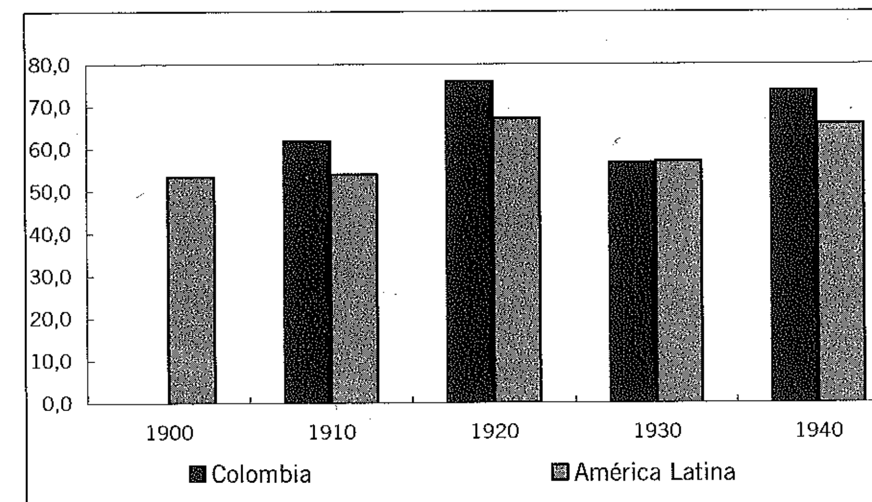
Colombia, en contraste con lo observado en el resto de América Latina, no logró disminuir la concentración de sus exportaciones en algunos *commodities* (materias primas) (Gráfico 8). Si en los primeros decenios del siglo los productos de exportación más importantes eran el oro y el café, a partir de la década de los veinte el petróleo desplaza al metal precioso como el segundo producto de exportación, al mismo tiempo que el café iba adquiriendo una importancia cada vez mayor. Esto también implicó una concentración geográfica de las exportaciones hacia Estados Unidos, el principal mercado para el café y el petróleo colombianos, concentración que se fue fortaleciendo a partir de la primera guerra mundial con una tendencia que se mantendría hasta los años treinta (Gráfico 9). En cuanto a las importaciones, lo que se observa es un proceso de concentración en las dos primeras décadas del siglo XX que disminuye en los años treinta permitiendo que Colombia se sitúe en el nivel de América Latina, pero que retorne a los porcentajes de los años veinte como consecuencia del inicio de la segunda guerra mundial y de la disminución de los flujos comerciales (Gráfico 10).

Gráfico 9
Exportaciones a Estados Unidos y Reino Unido provenientes de Colombia y América Latina, por décadas
(Porcentaje)



Fuente: Thorp (1998).

Gráfico 10
Importaciones provenientes de Estados Unidos y Reino Unido para Colombia y América Latina, por décadas
(Porcentaje)



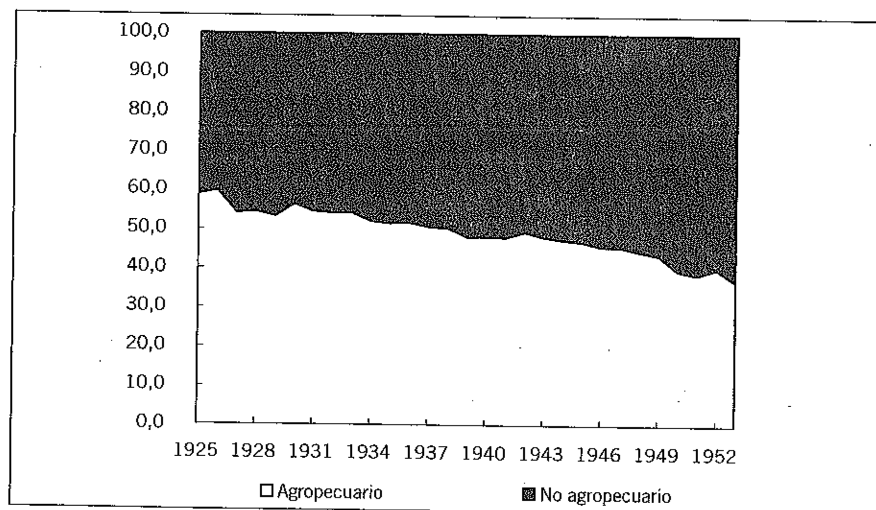
Fuente: Thorp (1998).

Evolución sectorial

Los datos de cuentas nacionales de la Cepal muestran una cifra de participación de la producción agropecuaria del 60% en el total para 1925. Según esa misma fuente, para 1953 la participación era de 37% (Gráfico 11). En ese período, el sector agropecuario creció en promedio un 3%, lo que quiere decir que la caída en la participación del sector en el producto no se dio por pérdida de su dinamismo. Ello pone de presente el constante incremento de la producción agrícola comercial a lo largo del siglo, el aumento de su productividad y la consecuente disminución de la población dedicada a alimentar al resto del país.

La reducción de la participación de la producción agropecuaria en el total del producto se da al tiempo con el incremento de la participación industrial, como consecuencia del dinamismo de este sector en el período 1925-1953. El desarrollo industrial estuvo acompañado de nuevas actividades urbanas en el sector financiero y los servicios públicos, y con la integración de las regiones a partir del mejoramiento del transporte y de las comunicaciones, dando lugar a economías de escala y externas que estaban en la base del aumento de la productividad. Para el último año del período, estos sectores sumados representaban alrededor del 8% del Pib del país.

Gráfico 11
Participación del sector agropecuario en el Pib total
(Porcentaje)



Fuente: Cepal (1957).

Industria

El crecimiento de la industria en el período fue superior al del total de la economía y estuvo impulsado en buena medida por el sector textil. Durante 1930-1931 y 1938-1939, en particular, la industria colombiana avanzó a tasas superiores a las observadas en otros países de América Latina, con excepción de Argentina, en un momento en que las economías de la región estaban debilitadas como consecuencia de la crisis mundial (Echavarría, 1984; Cuadro 8). En realidad, el desarrollo acelerado de la actividad industrial se había forjado en la década anterior. Algunos autores han afirmado incluso que las inversiones industriales de la década de los veinte fueron la base del desarrollo de esta actividad en el período que siguió a la crisis[42]. En la época de la "danza de los millones", el país había progresado notoriamente en la integración de sus regiones como consecuencia de las grandes inversiones en obras públicas que se habían llevado a cabo durante el gobierno de Ospina y la primera parte de la administración Abadía, inversiones que fueron financiadas principalmente con recursos de crédito externo[43].

Cuadro 8
Tasa de crecimiento anual del Pib y de la producción industrial para varios países de Latinoamérica 1920-1950
(Porcentaje)

	Colombia	Argentina	Brasil	México	Honduras
Pib a costo de factores					
1920-1925	....	6,9	3,3	1,8	....
1925-1928	8,7	6,3	4,7	1,1	8,3
1929-1932	0,6	-5,4	-0,9	-4,1	-0,1
1930-1939	4,6	2,7	4,1	3,0	-2,4
1941-1945	3,0	2,4	2,1	5,8	3,7
1946-1950	3,6	2,8	5,7	6,0	2,3
Producción industrial agregada					
1920-1925	....	10,0	5,6	2,6	....
1925-1928	1,8	5,6	3,9	2,7	....
1929-1932	1,1	-7,5	-0,4	-9,4	....
1930-1939	10,6	4,5	6,1	5,3	5,2
1941-1945	5,4	5,6	5,1	-5,1	4,3
1946-1950	8,8	-0,6	10,5	19,2	9,0

Fuente: Echavarría (1984).

[42] Véase Ocampo y Montenegro (1984, caps. 1 y 2).

[43] No obstante, los prestamistas en Estados Unidos recortaron sus desembolsos en 1928 como consecuencia de los rumores de despilfarro y mala administración, y como reacción a la promulgación de una nueva legislación que protegía las reservas de petróleo.

La ruptura de las barreras regionales imprimió un nuevo dinamismo al proceso de industrialización ya que facilitó el desplazamiento de las importaciones y propició la explotación de economías de escala no sólo en la producción sino también en la comercialización (Ocampo, 1987, p. 240). Entre 1920 y 1929 se crearon 811 nuevos establecimientos industriales. Comenzaban a observarse señales de diversificación en el entable industrial, pues si bien la mayoría de las nuevas empresas formaba parte de la industria ligera tradicional, una fracción importante de ellas, cercana al 40%, eran empresas que producían bienes intermedios y de metalmecánica (Bejarano, 1991, p. 201).

La crisis de 1930, paradójicamente, contribuyó a la consolidación de la industria. Las medidas de política económica que debieron tomar las autoridades para paliar sus efectos generaron un ambiente propicio para la inversión, con lo cual la industria pudo continuar con el impulso que había tomado en la década anterior. Posada (1989, pp. 90-96) hace un recuento de las medidas: las leyes 4 y 62 de 1931 elevaron ligeramente el grado de protección arancelaria a la agricultura y a la industria. Más tarde, en septiembre del mismo año, el Congreso aprobó la Ley 99, mediante la cual el gobierno adoptó tres decretos para elevar sustancialmente los aranceles e iniciar con ellos una etapa de proteccionismo radical. El propósito de disminuir el déficit y la suspensión de obras públicas lograron una reducción en el gasto público[44], sin olvidar que ésta también se debió a la caída de los ingresos aduaneros, la cual se dio a pesar del aumento arancelario. El 24 de septiembre de 1931, "el Estado abandonó, de manera intempestiva e involuntaria, y para fortuna del país, el modelo monetario clásico en su verdadera sustancia económica: el patrón oro con libre cambio" (Posada, 1989, p. 95), con lo cual se evitó el desangre causado por la presión de los acreedores externos para cambiar sus obligaciones por oro. Aunque no tuvo efectos inmediatos, toda la política monetaria en cabeza del Emisor (el control de cambios y el monopolio del comercio y exportación de oro y divisas) se convirtió en un factor de impulso económico. Posteriormente, la caída del precio internacional del café llevó a que a finales de los treinta se cerrara drásticamente la economía frente al exterior. No obstante, es notable que el crecimiento colombiano tanto del PIB como del producto industrial durante esa década sea muy elevado al compararlo con el de otros países latinoamericanos.

[44] El gasto público se redujo en términos absolutos. Sin embargo, debido al desplome de la producción nacional, el gasto como porcentaje del PIB se mantuvo relativamente constante siendo de 6,9% en 1931, 6,9% en 1932, 8,4% en 1933 y 6,8% en 1934 (Gráfico 1).

De otro lado, en la mayoría de los sectores industriales dinámicos la capacidad productiva se amplió durante la década de los treinta. Las inversiones que se hicieron implicaron también cambios tecnológicos. Como sugiere Posada, "la superación de la crisis dio paso al nuevo modelo de desarrollo que seguiría Colombia: crecimiento económico e industrialización basados en las exportaciones de café y en la sustitución de importaciones" (Posada, 1989, p. 101). Además, y quizá más importante, el final de la crisis trajo consigo una transformación estructural en nuestro país al modificarse el Estado y su actuación en el ámbito económico y al acelerarse el cambio de la estructura productiva. Como bien concluye Posada, "en ese entonces lo 'coyuntural' fue como tantas otras veces, causa de lo estructural" (Posada, 1989, p. 101).

El avance de la industria en el período que siguió a la crisis se apoyó en el desarrollo del mercado interno afianzado por los gobiernos liberales. El desarrollo industrial se concentró en la producción de bienes de consumo no durables, y de bienes intermedios como el cemento. La ausencia de un mercado desarrollado de capitales llevó a que en Colombia los nexos familiares fueran fundamentales para canalizar recursos provenientes de otras actividades (Ocampo, 1987, p. 239). Con el crédito dirigido desde la Caja Agraria, se empiezan a propiciar estímulos sectoriales, aunque hay evidencias de desvíos para la construcción de viviendas urbanas por parte de los propietarios rurales.

El conflicto mundial de la década de los cuarenta tuvo efectos opuestos sobre la economía colombiana. De manera general, el conflicto afectó negativamente la economía y provocó una desaceleración de la demanda interna que por esa vía redujo el crecimiento industrial, lo cual vino a sumarse a la penuria en la disponibilidad de insumos importados, indispensables para el desarrollo de esa actividad. El aumento en los costos que se generó en esas circunstancias llevó, junto con el crecimiento de los medios de pago, a un incremento de la inflación. En esas circunstancias y en el contexto de un régimen de patrón de cambio fijo, el resultado final fue una apreciación real. A pesar de lo anterior, algunas actividades industriales sacaron partido de la disminución de la competencia en productos que se desviaban hacia los frentes de batalla como fue el caso de la producción textil. De otro lado, la guerra también significó la entrada mucho más decidida del capital extranjero en la industria del país y la creación por parte del gobierno de instrumentos de fomento que apoyaron la fundación de empresas locales para la producción de bienes que estaban siendo racionados por los países involucrados en el conflicto (Mayor, 1989c, pp. 339-341).

Al final de la guerra, el país había cambiado drásticamente su panorama industrial. El censo industrial de 1945 encontró que existían en Colombia cerca de 7.849 establecimientos industriales de pequeño, mediano y gran tamaño, que empleaban unos 135.400 trabajadores, una parte muy importante de los cuales, cerca de 30.000, se encontraban en las fábricas de Antioquia (Mayor, 1989c, p. 342).

Superado el conflicto mundial y normalizadas las relaciones con la economía internacional, se recupera el mercado interno y la industria retorna a su vigoroso crecimiento de la preguerra. El aumento de la participación del capital extranjero en la industria va a ser una de las características del período, así como la nueva experiencia del Estado colombiano como empresario. La ampliación del sistema industrial durante la posguerra se reflejó en el censo industrial de 1953, cuando se detectaron 11.243 establecimientos industriales con cerca de 200.000 trabajadores (Mayor, 1989c, p. 346).

La producción agropecuaria

Dada la mencionada caída de su participación en el PIB, la productividad agropecuaria debió aumentar para alimentar a una población urbana que durante la primera parte del siglo crecía aceleradamente. De no hacerlo, se tendría que recurrir a las importaciones, como se hizo entre 1926 y 1930 y, de no ser posible, la urbanización se habría frenado con la inflación de las subsistencias. La información disponible muestra un crecimiento en la productividad agropecuaria del 2,1% entre 1926 y 1966, mientras que el PIB sectorial crece a una tasa promedio de 2,9% (Cuadro 9).

A principios del siglo XX, buena parte de la población rural se autoabastecía, ya fuera como arrendatarios y aparceros de extensas haciendas, como campesinos independientes o como colonos avanzando contra la frontera agrícola, cuyos altos costos de transporte les impedían vender sus excedentes en los mercados urbanos. Se cultivaba, dentro de los principales productos, caña de azúcar, banano, algodón, plátano, fríjoles, arroz, cacao, cebada, fique, maíz, papas, tabaco y trigo. El principal cultivo en extensión y en producción era el café.

Una cifra que muestra la importancia del café es la de exportaciones del grano: en 1905, un guarismo que registra medio millón de sacos exportados, hacia 1913 se alcanzaba el millón de sacos y los dos millones en los años veinte. Como se verá en detalle más adelante, para ese momento el producto ya se

Cuadro 9
Crecimiento de la productividad sectorial en Argentina, Brasil y Colombia
(Tasa de crecimiento porcentual anual promedio)

	Total					Agricultura					Manufactura			
	Productividad	Desviación estándar [1]	PIB [2]	PEA [3]		Productividad	Desviación estándar [1]	PIB [2]	PEA [3]		Productividad	Desviación estándar [1]	PIB [2]	PEA [3]
Argentina														
1903-1913	2,6	(7,4)	7,0	4,2	1903-1952	1,7	(13,8)	3,1	1,4	1903-1913	5,7	(8,4)	10,7	4,7
1914-1933	0,1	(8,6)	2,2	2,0	1953-1979	3,9	(7,6)	2,9	-1,0	1914-1933	-0,6	(8,6)	1,5	2,1
1934-1954	1,9	(4,6)	3,9	2,0	1934-1963	1,9	(6,1)	4,3	2,3					
Brasil														
1901-1920	3,7	(5,3)	4,4	0,6	1921-1948	0,8	(4,7)	2,5	1,7	1921-1945	1,8	(6,4)	4,6	2,8
1921-1947	0,9	(3,2)	3,2	2,2	1949-1981	3,7	(5,2)	4,5	0,7	1946-1980	4,3	(4,9)	8,9	4,4
Colombia														
1926-1943	2,4	(3,9)	4,0	1,6	1926-1966	2,1	(3,5)	2,9	0,8	1926-1932	3,8	(6,8)	2,8	-0,9
1944-1981	2,6	(2,2)	5,1	2,4	1967-1993	3,0	(3,5)	4,9	2,1	1933-1974	6,0	(5,5)	7,8	1,8

1/ Se refiere a la tasa anual de crecimiento.
2/ Producto interno bruto.
3/ Población económicamente activa.
Fuente: Thorp (1998).

constituía en el principal rubro de exportación. En términos de producción se ha calculado una tasa anual de crecimiento de 7,6% entre 1905-1925. Entre 1925-1945 la tasa es de 4,5% (Fedesarrollo, 1979, p. 33). Como se mostró en el capítulo I, en la primera época también los departamentos de Antioquia y Caldas se constituyen en las principales regiones de producción, reduciendo así la preeminencia que, hasta entonces, había tenido Santander.

La consolidación cafetera y su papel dentro de la agricultura se presentan en el Cuadro 10, el cual tiene el interés de ser uno de los primeros registros cuantificados de la producción agrícola. De acuerdo con los datos presentados en el cuadro, los productos que tenían mayores extensiones cultivadas en 1915 eran el maíz (30,8%), la caña (15,2%), el trigo (10,5%), el plátano (9,4%) y el café (8,5%). Los cultivos con un mayor peso dentro del valor de la producción eran el café (26,4%), el maíz (18,5%) y el plátano (14,3%).

Con excepción de los cultivos de la Sabana de Bogotá, los ingenios azucareros de la Costa Caribe y del Valle del Cauca, y algunos esfuerzos aislados en agricultura moderna, la producción se hacía de manera rudimentaria. El machete era la herramienta más difundida, la roza y la quema reemplazaban los matamalezas químicos y era escaso el recurso a la maquinaria agrícola. Eran también escasas las aplicaciones de fertilizantes en una economía extensiva que permitía dejar en descanso las tierras por largos períodos. Las semillas mejoradas eran poco conocidas, así como los herbicidas y plaguicidas.

Cuadro 10
Producción agrícola en Colombia, 1915
(Resumen por artículos)

Cultivos	Extensión cultivada (hectáreas)	Participación porcentual	Producto en kilogramos	Valor del producto (*)	Participación porcentual
Algodón	4.620,0	0,8	3.617,4	300.819,1	0,8
Añil	100,1	0,0	154,3	20.005,0	0,1
Arracacha	7.057,0	1,3	17.418,3	1.087.206,4	2,8
Arroz	6.099,1	1,1	12.824,1	2.108.685,2	5,4
Arveja	7.134,0	1,3	7.594,4	581.638,7	1,5
Banano	1.641,0	0,3	6.320,9	114.825,6	0,3
Cacao	14.701,1	2,7	3.670,9	1.604.490,0	4,1
Café	46.295,0	8,5	68.808,3	10.239.129,3	26,4
Caña dulce	83.034,0	15,2	186.158,2	63.229,9	0,2
Caucho	334,0	0,1	138,7	167.268,0	0,4
Cebada	13.367,0	2,5	4.207,1	37.760,8	0,1
Cocoteros	5.032,1	0,9	1.139,8	206.194,0	0,5
Fique	2.178,0	0,4	2.009,5	695.046,5	1,8
Fríjol	15.342,0	2,8	5.691,3	5.691,3	0,0
Legumbres, verduras	2.106,0	0,4	7.354,7	375.970,1	1,0
Maíz	168.116,0	30,8	166.071,4	7.191.404,5	18,5
Maní	484,1	0,1	251,1	44.483,1	0,1
Paja toquilla	128,0	0,0	58,6	32.741,3	0,1
Papa	21.138,0	3,9	33.327,1	1.697.484,6	4,4
Plátano	51.084,0	9,4	141.370,7	5.531.915,5	14,3
Tabaco	6.776,0	1,2	6.496,3	2.117.911,7	5,5
Trigo	57.060,0	10,5	27.796,9	2.276.032,7	5,9
Yuca	20.538,0	3,8	77.707,4	2.289.814,9	5,9
Otros cultivos	10.815,0	2,0	17.182,3		
Totales	545.179,3	100,0	797.369,6	38.789.747,9	100,0
Otros					
Potrero artificial	964.640,0	3,8	0,0	0,0	0,0
Potrero natural	1.610.696,0	6,3	0,0	0,0	0,0
Monte (superficie)	19.300.182,0	76,0	0,0	0,0	
Montaña (superficie)	3.521.810,0	13,9	0,0	0,0	
Totales	25.397.328,0	100,0			

(*) El valor de los productos está expresado en pesos oro.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Anuario Estadístico*, 1915. Cálculos propios.

La cría de ganado era una actividad extendida en la Colombia de principios del siglo XX. Posada Carbó (1988, p. 146) muestra cómo sólo en la Costa Caribe podría haber un millón de cabezas en esa época. En esa región se había presentado la expansión de esta actividad por las sabanas de Bolívar, la depresión momposina, Valledupar y algunas zonas alrededor de Santa Marta como consecuencia de la introducción de los pastos artificiales. Para 1920, esa cifra se habría duplicado y representaba un 35% del hato del país, con lo cual el monto de éste sería de unos 5,7 millones de reses.

Muy buena parte de la producción ganadera se hacía en grandes haciendas. Algunas de ellas mostraron un buen grado de tecnificación y de esa forma enfrentaron y sacaron beneficio de la ampliación del mercado interno de principios de siglo. Tal es el caso, por ejemplo, de la hacienda Jesús del Río propiedad de la casa A. Held, de Barranquilla, que tenía inversiones en el transporte fluvial, el comercio interno y externo y en el sector financiero (Meisel y Viloria de la Hoz, 1999, pp. 43-66). La hacienda funcionó desde 1909 hasta 1963, cuando ya restaba de ella tan solo un globo de terreno conocido como La Esperanza. En el momento de mayor desarrollo (1936), la hacienda alcanzó una extensión de alrededor de 20.000 hectáreas, con 11.000 cabezas que pastaban en sus llanuras y ocupaba a más de 300 trabajadores[45].

Durante años la hacienda Jesús del Río fue la principal despensa de ganado costeño hacia el interior del país. Otra importante proveedora de carne fue la hacienda Marta Magdalena, también situada en la costa, pero propiedad de inversionistas antioqueños. La hacienda fue fundada en 1913 por un grupo de empresarios que habían creado la Sociedad Agrícola del Sinú. Para 1930 tenía una extensión de 12.000 hectáreas con 11.000 cabezas de ganado.

La presentación anterior sirve de preámbulo a un examen más a fondo de las tendencias de la producción de los principales cultivos (con excepción del café) de la agricultura colombiana, así como de la ganadería. En todos los casos se ha hecho un esfuerzo por reconstruir las cifras de producción de la primera mitad del siglo y ordenarlas de manera coherente y sistemática[46].

Agricultura

El análisis de la actividad agrícola requiere algún tipo de agrupación de los cultivos para poder definir con más precisión un patrón en la evolución de la producción sectorial. Una de las tipologías más útiles agrupa los cultivos de acuerdo con su ciclo de producción, ya sea que se trate de cultivos transitorios o permanentes. Dentro de los productos que tuvieron algún grado de importancia económica en la primera mitad del siglo, se encontraban los cultivos permanentes diferentes del café, como el tabaco negro, el cacao, el banano y el azúcar. Los cultivos transitorios relevantes eran el trigo, el maíz, el arroz, el algodón, el fríjol, la cebada y la papa.

[45] Para ese momento, la hacienda se encontraba localizada, de acuerdo con Meisel y Viloria de la Hoz, "en los municipios de Zambrano, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, El Carmen de Bolívar y Tenerife, este último en el departamento del Magdalena, por lo que la casa A. Held debía pagar sus impuestos en cada uno de los cinco municipios" (Meisel y Viloria de la Hoz, 1999, pp. 65-66).

[46] Kalmanovitz, López y Romero (1999) recurren a la cliometría para construir información estadística confiable del agregado sectorial sobre la primera mitad del siglo XX.

Esa tipología no permite, sin embargo, capturar un aspecto esencial en el período como era la influencia en la producción del comportamiento de la demanda externa para el caso de productos cuyo principal mercado era el externo, o de la demanda interna para aquellos cultivos que tenían en lo fundamental un mercado interno. Por esa razón se optó por diferenciar entre los cultivos de exportación y los de consumo interno.

Cultivos de exportación

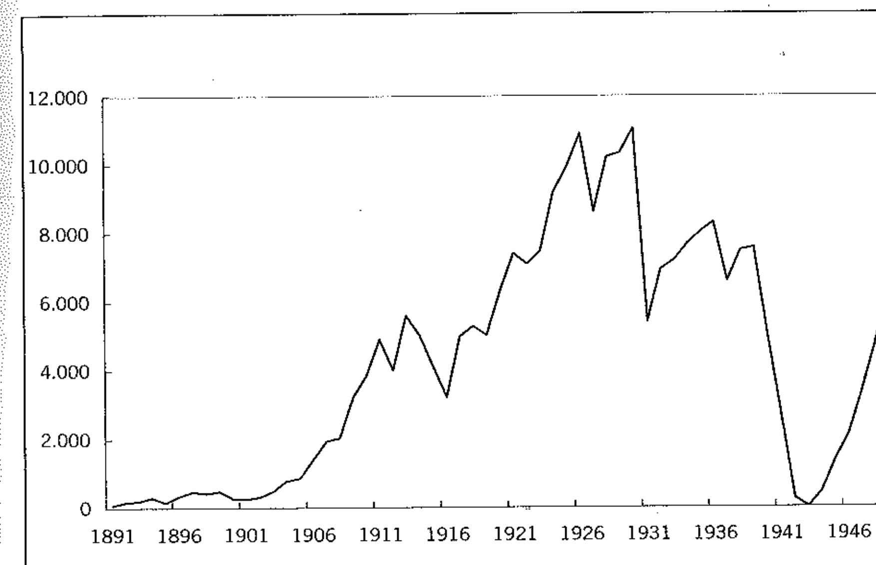
Banano

Una primera mirada a los datos sobre cultivos importantes nos informa que en el caso del banano de exportación hubo un dinamismo sostenido hasta 1930, el cual vino a sumarse a la expansión cafetera descrita anteriormente (Gráficos 12 y 13a). En ese momento, la producción de la fruta se desploma hasta prácticamente desaparecer en la década de los cuarenta. Las vicisitudes de este producto dependen de la suerte de la United Fruit Company. Si a partir de 1902 las exportaciones de banano colombiano crecieron a tasas muy altas fue por el dinamismo de la United en el Caribe, en su afán por conquistar el mercado mundial. La United se había establecido en Santa Marta un año antes al sustituir a la compañía de los señores Sanders, Philip, Headly & Co., y a la Tropical Trading Transport & Co., quienes fueron los primeros en iniciar el negocio en la región del Magdalena aprovechando las condiciones favorables que para este tipo de cultivo había generado la terminación de la gran acequia construida entre 1890 y 1892. Desde un principio la United adoptó el sistema de contratos escriturados. Los contratos se celebraban entre la compañía exportadora de fruta y los cultivadores y obligaban a estos últimos a vender su cosecha a los comerciantes a un precio fijado de antemano y con una calidad también predeterminada, como muestra la descripción de los contratos y de su evolución que presenta Copete:

> El término de los contratos es generalmente de cinco años. En 1902 se celebró la primera convención entre la *United Fruit Company* y los plantadores colombianos. En 1907 se suscribió un nuevo contrato, que fue modificado en 1910 para un período de cinco años, dando a la Compañía opción para una prórroga de cinco años más, que vencieron en agosto de 1920.
>
> Todas las modificaciones que se han introducido a los contratos de compraventa de bananos han sido favorables a los cultivadores, teniendo en cuenta las convenciones primeramente celebradas. Por las de 1912 y 1907 se aumentó el precio del racimo, que en el siglo pasado fue de diez y quince centavos. En 1910 se aumentó de nuevo el precio. A mediados de 1919 se convino en que el precio del racimo fuera uniforme en todo el año, primero en forma condicional y luego en firme, a razón de cuarenta centavos oro americano. Este precio sólo se pagaba a los cultivadores durante seis meses del año. En diciembre de 1919 se inició la celebración de nuevos contratos, elevando prácticamente dicho precio a cincuenta centavos oro americano y mejorando la clasificación de los racimos de primera, segunda y tercera clase. En el presente año se ha elevado el precio del racimo de nueve manos (primera clase) a sesenta centavos oro americano, que es el que actualmente rige (Copete, 1921, p. 5).

En esas condiciones, entre 1903 y 1911, la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones de racimos fue 28,9% (Meisel, 1998, p. 6). Para 1928, la United cultivaba 12.064 hectáreas de banano en la región del Caribe colombiano cuando en 1902 la extensión del área cultivada era de 526 hectáreas. A finales

Gráfico 12
Exportaciones colombianas de banano
(Miles de racimos)

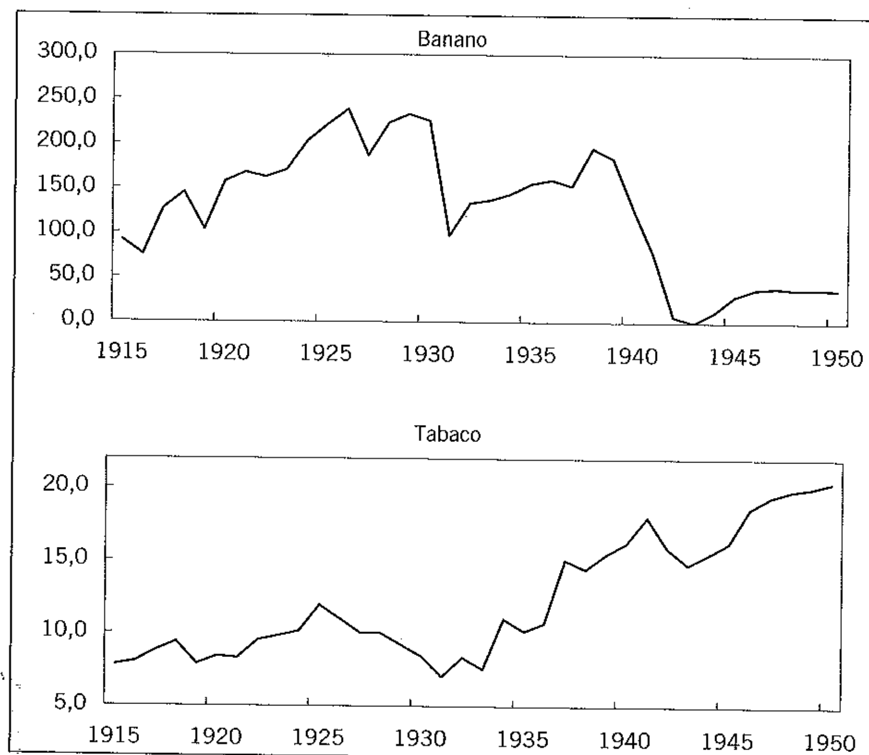


Fuente: Meisel (1998).

de la década de los veinte se alcanza el máximo de producción y Colombia llega a ocupar el tercer lugar dentro de los exportadores de banano en el mundo, después de Honduras y Jamaica (Meisel, 1998, p. 8). El crecimiento del cultivo colapsa con la crisis de 1929, tiene una recuperación sin alcanzar su nivel previo en 1939, y prácticamente desaparece desde entonces. El renacimiento del cultivo en nuevas zonas fue un proceso iniciado en los años cincuenta.

Al tiempo que la United Fruit reducía el tamaño de su negocio en el mundo, la participación de Colombia dentro de éste disminuía más que proporcionalmente. En 1944 el área cultivada en el país por la United había caído a 748 hectáreas, apenas un poco más que las explotadas al comenzar el siglo. Para 1947 la fruta colombiana había perdido toda importancia en los mercados mundiales y participaba con sólo el 2% de las exportaciones totales.

Gráfico 13a
Producción de cultivos de exportación, 1915-1950
(Millones de kilos)



Fuente: cálculos propios.

El tabaco

Al comenzar el siglo XX, el tabaco era un producto que había sobrevivido a los intentos de consolidar productos de exportación en el siglo anterior. Las principales regiones en donde se cultivaba se habían definido desde entonces: Santander, Bolívar, Antioquia, Valle y Tolima. Sin embargo, en el nuevo siglo se había modificado el orden de importancia de las producciones regionales. En el siglo XX el tabaco de Ambalema, en el Tolima, y el de El Carmen de Bolívar, las variedades más conocidas en el mercado internacional en el siglo XIX, perdieron importancia frente a la producción de Santander. En 1935 la producción de Santander era de 2.800 toneladas y representaba un 34% del total nacional. Bolívar participaba con un 21,6%, Antioquia con 18% y Tolima con apenas el 8%[47].

Como afirma Posada Carbó (1998, p. 93), dos tendencias le prestaron una importancia adicional al tabaco durante el siglo XX: su contribución a las finanzas públicas de los departamentos, estipulada por el Congreso en 1909, y la creciente demanda para su consumo interno. Si bien el tabaco de El Carmen de Bolívar siguió llegando a los mercados de exportación, una parte cada vez más importante de la producción estaba destinada al consumo interno de cigarros y cigarrillos. Sin embargo, las cifras de producción (Gráfico 13a) muestran una tendencia descendente de la producción desde el año 1925 que se acentúa por el impacto de la crisis de 1929 y el efecto que la segunda guerra mundial tuvo en la producción destinada a la exportación, la cual seguía siendo una parte representativa de la demanda.

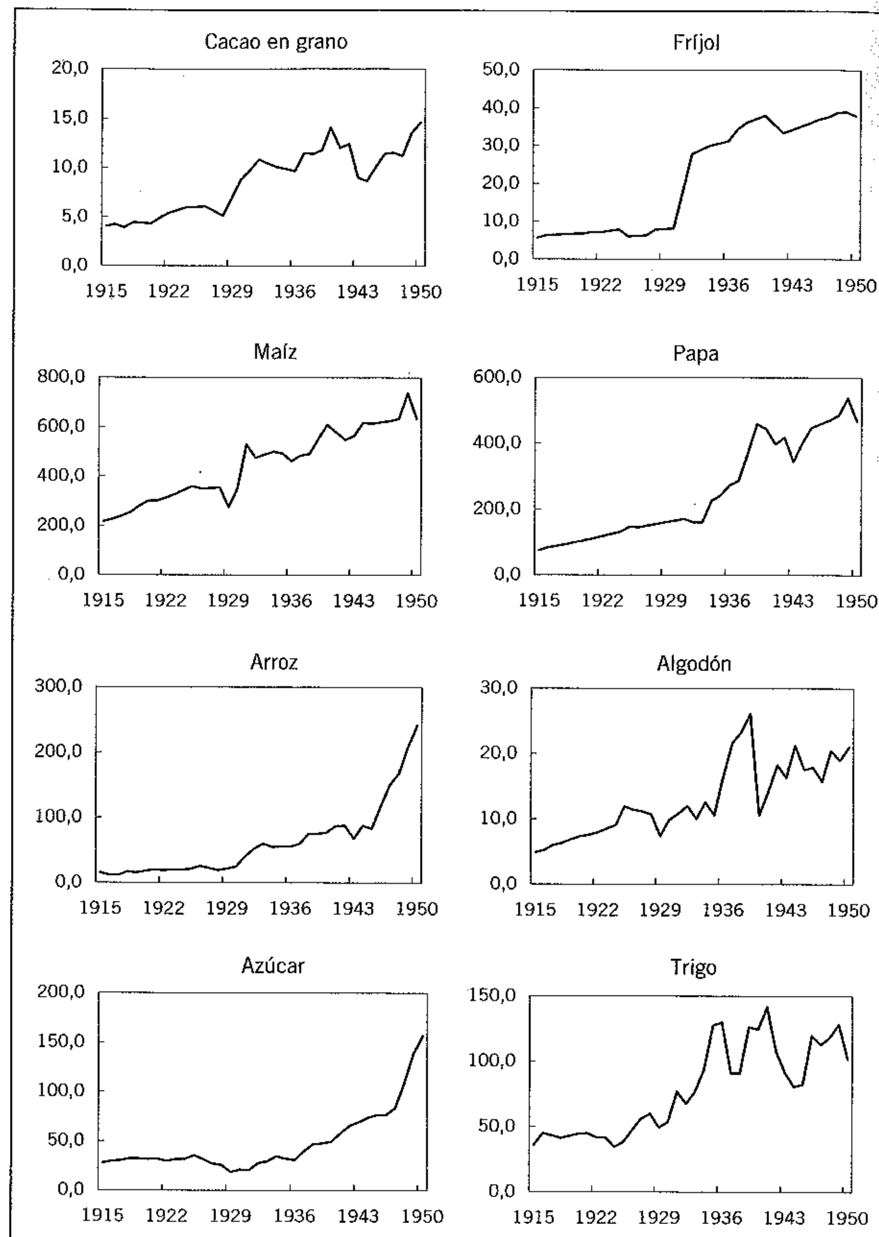
Cultivos de consumo interno

Entre 1915 y 1930, los cultivos de consumo interno tienen un comportamiento poco dinámico en los casos del cacao, el maíz, el arroz, el algodón, el fríjol y la papa, para acelerar su crecimiento después de ese período. El punto de inflexión de la papa, el fríjol y el del trigo parece ser 1933, momento en el cual cambian las condiciones de la economía con el abandono del patrón oro. El arranque del algodón está más cerca de 1936 y el del arroz es definitivamente 1945 (Gráfico 13b).

El letargo de la producción de los cultivos de consumo interno durante las primeras décadas del siglo XX refleja el reducido tamaño de los excedentes dis-

[47] De acuerdo con la información recopilada por Heliodoro Ángel Echeverri, miembro de la Comisión de Tabaco de la Cámara de Representantes. Tomado de Barreneche, Díaz y Chavarro (1997).

Gráfico 13b
Producción de cultivos de consumo interno
(Millones de kilos)



Fuente: cálculos propios.

ponibles para surtir los mercados (incluso, es posible que la estadística nacional no contabilizara esos pequeños excedentes generados cerca de los pequeños pueblos). Se trataba básicamente de mercados locales, aislados entre sí, en una economía que apenas empezaba a dar una respuesta al problema secular de ausencia de vías de comunicación. La ampliación del mercado interno a partir de la expansión de la producción de café y el proceso creciente de urbanización trajeron consigo un aumento de la demanda de alimentos. La presión sobre la exigua oferta local se hizo insostenible durante el *boom* de los años veinte, con un recurso cada vez mayor a los bienes importados. Ante la aceleración de los precios de los alimentos se abrió la importación de productos agrícolas mediante el Decreto Ley 952 de 1927, conocido como "Ley de Emergencia". El decreto permitió la importación de productos agrícolas con una baja de aranceles para frenar el alza interna de precios (Cuadro 11).

La derogatoria de la Ley de Emergencia en 1931 tuvo un efecto positivo sobre la producción de los alimentos como informan las cifras de producción (Gráfico 13b). La protección y el desplazamiento de la demanda hacia los bienes de primera necesidad impulsó las siembras de este tipo de cultivos, los cuales adicionalmente se beneficiaron con el mejoramiento en las vías de comunicación con lo que pudieron ser transportados con menores costos a los mercados.

Cuadro 11
Valor en miles de pesos de los derechos de importación de algunos artículos alimenticios
(Ley de Emergencia)

	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928 (7 meses)
Trigo	208,4	589,2	488,3	539,3	663,6	631,5	159,9
Arroz	239,3	365,6	417,6	437,6	881,0	506,3	112,4
Fríjol	3,1	3,1	4,2	....	61,3	14,7	1,1
Azúcar	11,5	6,5	22,8	41,2	141,7	276,9	110,3
Maíz	1,1	140,0	286,0	64,0	13,7	2,3	525,0
Cebada	38,8	44,2	56,3	71,7	179,9	64,2	42,6
Manteca	196,4	339,8	385,0	245,1	784,1	470,1	84,9
Harina	275,9	442,3	491,4	482,5	770,6	690,1	258,9
Papa	....	....	....	43,6	75,7	39,0	....
Total (*)	974,5	1.930,7	2.151,8	1.924,9	3.571,6	2.695,1	1.295,1

(*) Cálculos propios.
Fuente: Ministerio de Industrias (1929).

El arroz
El arroz fue siempre uno de los alimentos preferidos en la dieta básica de ciertas regiones de Colombia. La introducción de este producto al país parece haberse dado por varios sitios. Los primeros cultivos referenciados datan de los siglos XVI y XVII y al parecer provenían de semillas transportadas al país por los españoles. Algunas variedades como la Honduras, cultivada en el Valle del Cauca y en la costa del Pacífico, llegaron procedentes del Ecuador. El cultivo del grano se hacía tradicionalmente en pequeñas parcelas con tecnología rudimentaria y alta vulnerabilidad a las plagas tropicales. La producción a escala comercial comienza a darse desde mediados del siglo XIX, en los años posteriores a la introducción del cereal al Valle. Existen indicios de que el Valle fue utilizado como centro principal para la distribución del arroz a muchas otras zonas de cultivo en el país. La similitud de muchas de las variedades criollas de distintas partes de Colombia con el tipo Guacarí u Honduras provenientes del Valle apoya esta teoría (Jennings, 1961, p. 84).

La producción de arroz fluctuaba con las variaciones en los precios y el país debía recurrir en ocasiones al producto importado. Lentamente el cultivo del grano se fue concentrando en regiones que le brindaban mejores condiciones climáticas y de irrigación. Las zonas inundables cercanas al río Magdalena fueron las que brindaron a los productores las mejores condiciones. Hacia 1930, el 50% de la producción de arroz se hacía en el departamento de Bolívar, al tiempo que comenzaba a ganar terreno la producción en otras regiones del país, como Huila, Tolima y Valle del Cauca.

La producción de arroz se va a duplicar en los años que siguen a la crisis y nuevamente se duplicará al final de la década de los cuarenta, gracias al avance en la producción en los departamentos de Magdalena y Tolima (Gráfico 13b). En el primero, el desarrollo en el cultivo del grano se da por el desplazamiento de los productores quebrados del banano hacia esa actividad (Posada Carbó, 1998, p. 85). En el segundo fue determinante la influencia de los cultivos establecidos en la década de los treinta por algunos españoles en la región de Alvarado (Tolima). Estos empresarios obtuvieron muy buenos rendimientos con la utilización intensiva de maquinaria y de riego en sus cultivos. Su ejemplo se difundió por las llanuras del departamento, desplazando a la ganadería extensiva, de forma tal que ya en la década de los cincuenta la producción del departamento del Tolima ocupaba el segundo lugar en importancia dentro del total nacional (Triana, 1953, p. 152).

El algodón
En cuanto al algodón, después de su decadencia como producto de exportación en el siglo XIX, aumentó su producción desde la segunda década del siglo XX (Gráfico 13b), como consecuencia de la decisión que tomaron las primeras fábricas textiles de instalar secciones de hilado. En esas condiciones se veían en la necesidad de comprar algodón en rama pues hasta entonces importaban las hilazas y se dedicaban exclusivamente al proceso de tejido. Ante los altos precios que representaba la compra de algodón importado, las empresas textiles buscaron expandir el cultivo en el país utilizando para ello diversos estímulos: prestaron dinero a los productores, regalaron semillas y facilitaron asistencia técnica (Ocampo y Montenegro, 1984). En esa época, la suerte del algodón estuvo ligada estrechamente a la industria textil local que se concentraba en Barranquilla, Samacá, Manizales y Medellín. Las empresas buscaban fomentar la producción de la fibra en las cercanías de su planta y así reducir costos en el transporte del insumo. Con el desarrollo de los sistemas de transporte, la protección natural desapareció y las textileras comenzaron a trabajar con el algodón cosechado en las zonas más productivas del país y posteriormente con el algodón importado. En ese proceso desapareció la producción de algunas de las zonas algodoneras del interior del país. En la década de los cuarenta ni siquiera el algodón de las zonas litorales pudo competir con el producto proveniente de Estados Unidos (Montenegro, 2002, pp. 204-207).

El incremento de la producción en los años treinta respondió al acelerado crecimiento de la industria textil y a la incorporación de una nueva zona de producción, la del Tolima. De todas maneras, la oferta interna de algodón, que hasta ese momento había logrado abastecer a la industria textilera, pronto quedó corta ante las necesidades de una industria en expansión. Ya en la década de los cuarenta, el 75% de la oferta era importada[48], aunque en el ámbito interno se había duplicado la producción en relación con lo que se producía en 1916 y se había empezado a producir algodón en regiones nuevas. A la sustitución por el producto importado también contribuyeron la caída en los precios internacionales y los problemas de longitud de la fibra que presentaba el algodón de la nueva zona de producción en el Tolima.

Un debate muy interesante se dio en ese período, debate que anunciaba los problemas de economía política que se generalizarían más adelante con el desa-

[48] De acuerdo con Ocampo y Montenegro (1984). En la década de los veinte la producción nacional suplía un 80% de la demanda local.

rrollo industrial: la discusión entre industriales y agricultores por el incremento de la protección. Con la desaparición de la protección natural y, en consecuencia, de la alianza entre la industria textilera y los productores cercanos, aquella buscó recurrir en algunas ocasiones a las importaciones baratas, a lo que siempre se opusieron radicalmente los cultivadores (Montenegro, 2002, p. 211).

Finalmente resultaron vencedores en la contienda los agricultores. Ante la situación que se presentó en la producción nacional entre 1931 y 1935, cuando el alza de los aranceles y la rápida devaluación del peso (1933-1935) fueron contrarrestadas por la caída en los precios internacionales, el gobierno formuló a partir de 1938 una intensa política de estímulo al cultivo del algodón que contribuyó a su expansión, tanto así que en la década de los cincuenta volvió a ser un producto exportable, el sueño de Rafael Reyes.

El azúcar

La producción de azúcar fue una de las actividades más dinámicas en la Colombia de principios del siglo XX. Se encontraban cultivos de caña de azúcar a la altura del nivel del mar y en la cordillera en altitudes de hasta 2.100 metros. Existía producción moderna, con las últimas técnicas y maquinarias, en el ingenio Sincerín, en Bolívar, cerca de Cartagena, y en el de la Manuelita, en el Valle del Cauca. En las otras regiones, la forma de producir variaba, desde pequeños trapiches manuales hechos con trozos de madera redondeados, hasta trapiches verticales movidos por caballos y por energía hidráulica (Eder, 2001). Junto con las explotaciones destinadas a la producción de azúcar se cultivaba caña en pequeñas parcelas con el fin de producir panela para el consumo de los hogares y melaza con destino a la industria de licores.

El desarrollo de la producción de azúcar trajo consigo una historia de desplazamientos regionales: gradualmente la producción del antiguo departamento de Bolívar fue reduciéndose y su lugar en el mercado fue ocupado por la que provenía del Valle del Cauca. En los años veinte se dio un gran impulso a la producción en las dos regiones tradicionales. En el Valle del Cauca se crearon los ingenios Riopaila y Providencia, y se realizó una ampliación de planta en Manuelita. En el departamento de Bolívar se fundaron Berástegui y Sautatá. A partir de la década de los treinta, con la creación de ingenios pequeños y medianos en el Valle del Cauca, estimulada por el mejoramiento de las vías de comunicación entre la región y el resto del país, se genera una competencia creciente para la producción costeña, la cual, a diferencia de aquella región, no podía producir durante todo el año. La calidad de los suelos en la costa no era

la mejor y resultaba costoso acudir al riego artificial. Ya al final de la década de los cuarenta se había reducido notablemente la producción en los principales ingenios costeños y su lugar había sido ocupado por la producción valluna. La fundación del ingenio Central Castilla en 1945 representaría el golpe final a la producción costeña, la cual no pudo resistir la competencia de cultivos más productivos y plantas mejor comunicadas con los mercados urbanos del centro del país. La entrada de ese ingenio se observa en el Gráfico 13b en el cual la producción cambia abruptamente su pendiente en la segunda mitad de la década de los cuarenta.

* * *

Hacia el final de la primera mitad del siglo se habían presentado algunos cambios con respecto a lo que se observaba en los primeros años. La información, con más cobertura que la obtenida para 1915, muestra el gran peso de la producción cafetera dentro del total del valor de la agricultura. El segundo producto en importancia era la caña de azúcar. Le sigue la producción del maíz, que se cultiva en todos los pisos térmicos de la geografía nacional y que en términos de área cultivada ocupa el segundo lugar en importancia. Siguen a estos productos todos los alimentos que consumía la población y que tenían una reducida participación: fríjol, papa y plátano. También tenían poca importancia relativa productos que, como el cacao y el tabaco, surtían a la industria nacional y cuyos reducidos excedentes eran exportados (Cuadro 12).

Ganadería

Las historias de los viajeros muestran que la ganadería como actividad productiva ya era importante en el siglo XVIII. De hecho, la expansión ganadera fue un factor determinante en la creación de la hacienda (Kalmanovitz, 1976). Este desarrollo fue el resultado natural de la economía colonial de la Nueva Granada, con una gran oferta de tierras y escasez de hombres. En la segunda mitad del siglo XIX, el crecimiento de la ganadería se dio a partir de "la expansión de la frontera agrícola asentada sobre la ocupación de las tierras baldías" (Gómez, 1987, p. 58). Se configura desde ese entonces una nueva zonificación ganadera con la incorporación a la producción de las altiplanicies cundiboyacenses, el territorio de San Martín y las llanuras de Apiay.

Cuadro 12
Producción agrícola de Colombia en 1946

Número de plantas de cultivo	Superficie en hectáreas	Participación porcentual	Producción en miles de kg	Valor en miles de pesos	Participación porcentual
1. Café en grano	720.000	30,1	365.280	291.650	32,0
a. Exportado	(679.000)	(28,4)	339.697	(269.830)	....
b. Consumido	(41.000)	(1,7)	25.583	(21.820)	....
2. Caña industrializada	140.000	5,9	6.400.000	168.273	18,5
a. Azúcar	(18.000)	(0,8)	76.456	(22.173)	....
b. Panela	(110.000)	(4,6)	670.000	(140.000)	....
c. Miel	(12.000)	(0,5)	50.000	(2.500)	....
d. Alcohol	....	....	3.600	(3.600)	....
3. Maíz	668.000	27,9	620.000	93.000	10,2
4. Papa	96.000	4,0	460.000	73.000	8,0
5. Yuca y ñame	18.000	0,8	730.000	58.000	6,4
6. Arroz	123.900	5,2	118.212	44.096	4,8
7. Trigo	179.870	7,5	119.800	33.330	3,7
a. Harina de trigo	....	....	81.464	(39.103)	....
b. Salvado	....	....	35.910	(4.313)	....
8. Plátano	93.000	3,9	952.000	29.300	3,2
9. Fríjol	122.000	5,1	60.000	24.800	2,7
10. Coco (copra)	3.000	0,1	1.200	20.000	2,2
11. Cacao en grano	33.280	1,4	11.386	15.939	1,8
12. Tabaco en rama	16.500	0,7	18.600	11.200	1,2
a. Exportado	....	....	3.110	(2.555)	....
b. Consumido	....	....	15.490	(8.645)	....
13. Algodón semilla	63.110	2,6	13.607	6.274	0,7
a. Fibra	....	....	1.625	(5.555)	....
b. Semilla	....	....	8.685	(719)	....
14. Cebada	23.320	1,0	25.685	6.063	0,7
a. Malta	....	....	10.000	(5.058)	....
15. Frutas varias	2.500	0,1	....	6.000	0,7
16. Arveja	30.000	1,3	25.000	4.500	0,5
17. Fibras	16.860	0,7	10.287	4.074	0,4
18. Banano	6.800	0,3	40.000	3.800	0,4
a. Exportado	....	....	37.750	(3.363)	....
b. Consumido	....	....	2.250	(437)	....
19. Ajo y cebolla	18.000	0,8	22.000	3.520	0,4
20. Plantas oleaginosas					
a. Semilla	....	....	24.925	2.996	0,3
21. Garbanzo	1.250	0,1	5.000	2.400	0,3
22. Hortalizas	1.400	0,1	....	2.000	0,2
23. Caucho	3.200	0,1	900	1.618	0,2
24. Lenteja	750	0,0	3.000	1.600	0,2
25. Ajonjolí	10.000	0,4	4.000	1.520	0,2
26. Anís	1.200	0,1	300	450	0,0
27. Dividivi	1.000	0,0	1.000	382	0,0
28. Higuerilla	....	....	4.656	250	0,0
29. Balata	....	....	46	103	0,0
30. Bálsamo	....	....	77	92	0,0
31. Tagua	....	....	1.500	70	0,0
Total	2.392.940	100,0		910.280	100,0

Nota: las cifras entre paréntesis se excluyen del gran total por tratarse de subdivisiones del renglón. La suma de algunos rubros puede no igualar el total respectivo debido a que se refieren a productos diferentes.
Fuente: Varela (1949).

Al comenzar el siglo XX, la ganadería era una actividad muy difundida por todo el territorio colombiano. Bell estimaba que era posible que, a principios del siglo XX y en términos de valor, la ganadería sobrepasara incluso al café. Phanor Eder, quien escribe por los mismos años de Bell, consideraba más o menos lo mismo: "La ganadería es sin duda la mayor de todas las industrias colombianas, pues se encuentra en todo el país, tanto en los valles calientes como en las frescas tierras altas" (Eder, 2001, p. 151)[49]. Colombia era considerada en ese momento el cuarto país productor de ganado vacuno en América Latina (Posada Carbó, 1988, p. 164). Las principales regiones donde se llevaba a cabo la actividad eran la zona del río Sinú en el antiguo departamento de Bolívar, el valle del río Cauca, el valle del río Magdalena, los Llanos Orientales y el valle del río Patía en la región de Nariño. También se encontraba ganado en las regiones altas de la Sabana de Bogotá y de Boyacá.

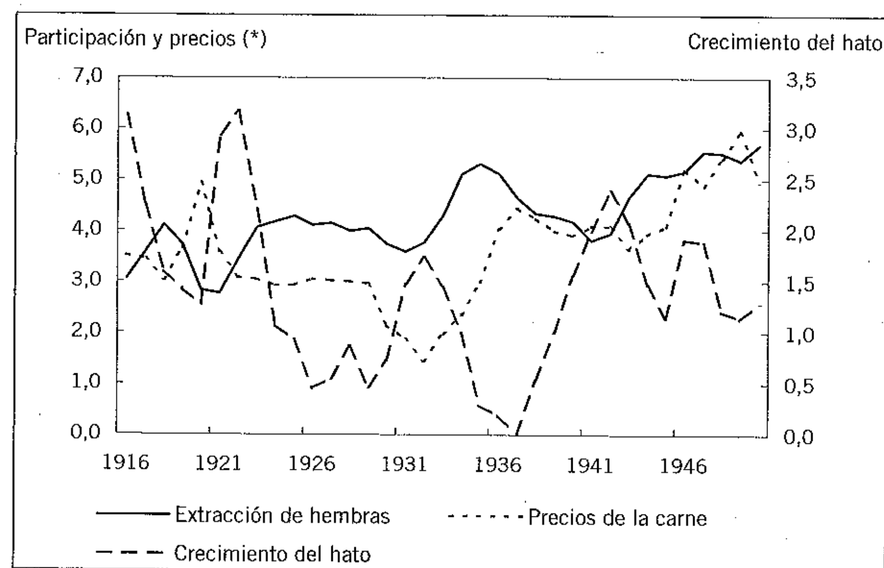
Según los estimativos de Bell, en 1908 podía contarse con unas 863.000 cabezas de ganado bovino. Este dato podría estar subvaluado de acuerdo con la investigación de Posada Carbó (1988 y 1998). Para este último, a principios de siglo podía haber cerca de un millón de cabezas tan sólo en la Costa Caribe. Para la década de 1920, este número se habría duplicado y sería un 35% del total nacional (Posada Carbó, 1998, p. 146). Esto arrojaría un hato total de 5,7 millones, dato cercano al del censo de 1925 (6,2 millones). Para 1915, de acuerdo con el Anuario General de Estadística de ese año, en el país habría unos 3 millones de cabezas, que para 1925 se habían duplicado y para 1932 alcanzaban los 7 millones y medio de cabezas[50]. Una forma de ajustar estas cifras censales incompletas y parciales para producir una serie homogénea del hato ganadero es por medio de su incorporación a un modelo demográfico alimentado con datos de sacrificio del ámbito nacional y con cifras de exportaciones[51]. Adicionalmente, para que pueda operar el modelo, se deben introducir datos de inventarios por edades y parámetros demográficos y de natalidad, en este caso tomados de los archivos de la hacienda Marta Magdalena[52]. Los resultados de este ejercicio muestran una diferencia importante con los datos censales. Para 1915 el hato ganadero sería de 6,6 millones de cabezas. En 1925 sería de 8 millones y en 1932 se tendrían

[49] El libro original de Eder se publicó en inglés en 1913.
[50] Los datos de 1925 y 1932 corresponden a censos nacionales.
[51] Una explicación detallada de la metodología se encuentra en Kalmanovitz, López y Romero (1999).
[52] Ibíd.

8,5 millones. Pero, además, el ejercicio permite mostrar el crecimiento año por año del hato y examinar su comportamiento cíclico (Gráfico 14).

El cálculo de la tasa de extracción definida como el sacrificio de hembras sumado con las exportaciones, dividido sobre el total del hato, permite una medida del ciclo de la producción ganadera. Esta producción muestra típicamente un comportamiento donde las señales de los precios de mercado de la carne llevan al ganadero a sacrificar más o menos hembras de cría según sea el caso, mientras que al mismo tiempo la fase de inversión implica un menor sacrificio de hembras y un alza de precios. Si la rentabilidad que le ofrecen los precios es adecuada y juzga que cuenta con un nivel de producción consistente, el ganadero sacrificará una proporción relativamente alta de hembras que disminuirá a medida que el precio caiga, iniciándose con ello la fase de retención con una menor oferta de carne en el mercado, la cual a su vez causará mayores precios y un aumento de rentabilidad de la cría. Una vez aumentada la oferta del levante y ceba, los precios caen y se sacrifican más hembras o se vende parte del capital

Gráfico 14
Extracción, crecimiento del hato ganadero y precios de la carne
(Porcentajes)



(*) Incluye la participación porcentual de las hembras en la extracción total y el precio ponderado de la carne a nivel nacional.
Fuente: cálculos propios.

como producto. Se trata entonces de una comparación entre la rentabilidad corriente y la esperada: si la rentabilidad corriente es mayor que la esperada se sacrificará una proporción alta de hembras. En cambio, éstas serán retenidas cuando la rentabilidad esperada sea más alta. Aunque no es claro que hubiera mecanismos de cálculo racional plenamente generalizados dentro de los ganaderos en la primera mitad del siglo XX, sí comienza a discernirse que el ciclo responde al mecanismo de precios reactivo descrito atrás (Gráfico 14).

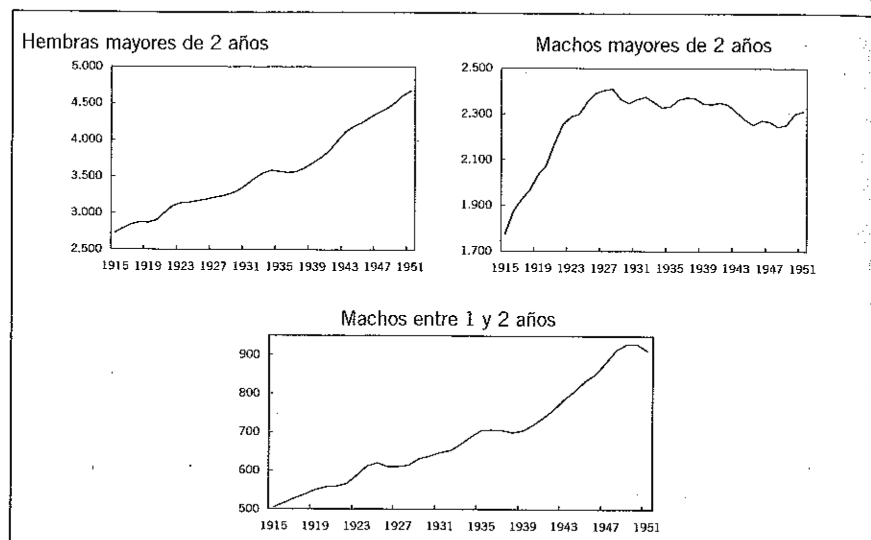
En el Gráfico 14 se observa cómo entre 1916 y 1949 se dieron varios ciclos completos de la producción ganadera. Si se toman los ciclos como los años comprendidos entre dos simas, se dieron ciclos completos entre 1916 y 1921, entre este último año y 1931, y entre 1931 y 1942. Vale la pena destacar algunos aspectos que se observan en la conformación de esos ciclos. En primera instancia, la dinámica de la época de la "danza de los millones" y de la expansión de finales de los años treinta llevaron a ciclos más largos. Pero también en el período total se dan tres niveles en la tasa de extracción, lo cual indica que ésta va aumentando en el tiempo. Otro aspecto esencial es que los picos en la tasa de extracción en realidad se dan siempre en niveles cada vez más altos. Este aumento de nivel implica un incremento en la tasa de crecimiento del hato y también está asociado a incrementos en su productividad.

En relación con el primer aspecto mencionado, se observa en el gráfico que el incremento en el nivel de la tasa de extracción se da después de períodos largos de crecimiento sostenido del hato, como en 1925, 1935 y 1944. El hato en realidad nunca disminuye entre 1915 y 1950, pero altera su velocidad de incremento de acuerdo con el número de hembras que se retengan. Esto también afecta la composición dentro del hato, como se observa en el Gráfico 15, en donde se muestra su composición en hembras, machos adultos y machos jóvenes.

Al comenzar el siglo, la actividad ganadera se hacía básicamente con el objetivo de producir ganado en pie con destino al mercado externo, principalmente para Cuba, México y la zona del canal de Panamá; y carne para el mercado interno. También se exportaban algunos subproductos como el cuero. La lechería se hallaba en un estadio de desarrollo muy primitivo. La producción de leche por vaca era reducida y de bajo rendimiento: se calculaba un promedio de dos litros por vaca, y la producción de derivados lácteos era muy rudimentaria. Es muy diciente la afirmación de Eder:

> La palabra "queso" no es la apropiada para la cosa que resulta de su fabricación, cuyo método es el siguiente: la leche es vertida en una larga

Gráfico 15
Inventario ganadero de hembras y machos, 1915-1951
(Miles de cabezas)



Fuente: Kalmanovitz, *et al.* (1999).

> y estrecha artesa (un trozo de tronco ahuecado), luego se le sumerge el cuajar (el cuarto estómago de los rumiantes), se remueve en el recipiente durante unos minutos y se deja entre la leche hasta que ésta cuaje. Una vez cuajada, es prensada con las manos hasta que el suero queda todo en la superficie, y la cosa que queda al retirarlo por completo —lo que llaman queso— es friccionada continuamente con las manos durante media hora hasta que adquiera consistencia, tras lo cual se le añade la sal gruesa y se le prensa en moldes de madera de diferente tamaño. Esto lo venden —extraño decirlo— a un precio promedio de quince centavos de dólar la libra, tan bajo como diez y tan alto como treinta. En la mayor parte de las ciudades la mantequilla es un lujo, en el Cauca, la sustancia blancuzca y rancia llamada así puede costar hasta sesenta o setenta centavos de dólar la libra (Eder, 2001, p. 153).

La productividad de la actividad ganadera era baja en general. El problema se encontraba en la base genética y en el manejo que daban los ganaderos al hato. Las razas europeas de mayor rendimiento sólo se habían adaptado bien en Cundinamarca y Boyacá, mientras que en el resto del país predominaba la

criolla con cuernos y otras razas de baja calidad de origen español, como la china santandereana, la patiana, la blanca orejinegra, la llanogranduna y la araucana. Eder (2001, p. 152) menciona que en torno a Bogotá se encontraban ejemplares de *durhams* y *polled angus*. En Medellín se encontraban unos pocos *ayrshire* y en el Valle del Cauca se había hecho un intento por mejorar la raza con un toro indio importado. Posada Carbó (1988, p. 147) menciona que el romosinuano fue un cruce hecho en el siglo XIX en la Costa Caribe de *aberdeen-angus* y *red polled*. De acuerdo con Viloria de la Hoz, "en 1914 el empresario alemán Adolfo Held inició la importación de otros cebú (*bos indicus*) para su ganadería de Jesús del Río. Fue tal la aceptación del ganado cebú en Colombia, que 90 años después de su introducción, más del 95% del hato ganadero nacional tiene sangre cebú" (Viloria de la Hoz, 2001, p. 2).

Pero los empresarios ganaderos avanzados eran una minoría en el contexto nacional de principios del siglo XX. Al ganado, por lo general, no se le brindaba ningún cuidado; las vacas pastaban y parían sus reses al descampado, y grandes rebaños de novillos engordaban al cuidado de un solo hombre. El proceso de introducción de nuevos pastos había sido muy lento, al punto de que en 1924 la pradera con ellos instalada no pasaba de 250 mil hectáreas. Esta cifra es pertinente si se tiene en cuenta que dichos materiales se reproducían, en su gran mayoría, por semilla sexual y no por estolón. Además, la oposición de los campesinos colindantes con las haciendas hizo que el proceso de cercamiento de los terrenos fuera lento y conflictivo (Arias, 1997).

La expansión del mercado interno y las oportunidades que se avizoraban en el externo llevaron a que poco a poco se incrementara la productividad. Un factor muy importante del aumento en la productividad del hato se encontraba en el comportamiento de algunas haciendas ubicadas en la Costa Caribe y en el Valle del Cauca, que estaban organizadas como empresas capitalistas que incorporaron avances tecnológicos de diferentes tipos: el alambrado de los potreros y su rotación, la siembra de pastos más productivos, la especialización de las regiones entre la cría, el levante y la ceba, el mejoramiento de las especies resistentes al trópico, la reducción del período de engorde y la mayor carga de las hembras. Estas haciendas diseminaron por todo el país los cruces más productivos y resistentes, los cuales resultaron del cruce de las razas por ellos importadas con el ganado criollo.

El predominio en el país del ganado de baja calidad hacía que para que la res alcanzara el peso reglamentario para el sacrificio se requirieran al menos cinco años. El éxito del cruce que la casa Held hizo con toros cebú y ganado

criollo permitió su difusión por todo el país. De acuerdo con Meisel y Viloria de la Hoz:

> Entre 1915 y 1918 el 35% de los novillos con sangre cebú se vendieron en la plaza de Barranquilla, el 20% en la zona Carmen-Ovejas-Magangué, 10% en Medellín y el restante 15% en otras plazas de la costa Caribe. Durante el período 1915-1938, el ganado de Jesús del Río se comercializó en más de 70 poblaciones de Colombia, siendo los mayores mercados Medellín (13,1%), Bucaramanga (10,9%), Arjona (9,1%), Honda (6,8%) y Barranquilla (6,5%). Los departamentos que concentraron la mayor demanda de ganado fueron Bolívar, Santander, Antioquia, Tolima y Atlántico. Los ganaderos de los tres departamentos costeños compraron el 44% de los terneros nacidos en la hacienda durante el período de estudio, los que luego debieron comercializar mayoritariamente en ciudades del interior del país como Medellín, Manizales y Bucaramanga (Meisel y Viloria de la Hoz, 1999, pp. 48 y 52).

La difusión del cruce de cebú y del criollo, el rey del trópico, aunque fue la más exitosa, no fue la única. En la hacienda Jesús del Río se reportaron cruces de ganado criollo con por lo menos seis razas diferentes originarias de la India y Europa (Meisel y Viloria de la Hoz, 1999, p. 54). En las zonas frías, mientras tanto, se aceleró la importación de razas inglesas y francesas, al principio en la línea del doble propósito y posteriormente en especialización de la producción lechera. La introducción de las razas de alto rendimiento permitió que los novillos de ceba llegaran más pronto al matadero. La introducción de la sangre de razas de alto rendimiento también permitió que aumentaran los rendimientos netos, se incrementara la natalidad, se redujera la mortalidad y se aumentara el inventario ganadero de machos jóvenes mientras se disminuía el de mayores de dos años (Gráfico 15). Así, entre 1915 y 1927 el inventario ganadero de machos entre uno y dos años creció a una tasa promedio anual de 1,47%, mientras el de machos mayores de dos años lo hizo al 2,36% promedio anual. En el segundo cuarto de siglo esta tendencia se modificó radicalmente, puesto que entre 1928 y 1950 el inventario de machos entre uno y dos años creció a una tasa promedio anual de 1,81% mientras que el de mayores de dos años decreció al 0,2% promedio anual.

Hacia 1950 el país todavía sufría de serios problemas en su dotación de infraestructura física de transporte, pero de todas formas la situación era muy diferente de la de virtual aislamiento entre las regiones que se observaba a principios de siglo. Además, el cambio seguía su marcha pues se trataba de un período de intensa construcción de carreteras, las cuales empezaban a articular al país en un grado que no había podido lograr el ferrocarril[53]. Estas mejoras también permitieron aumentar el peso de los animales que llegaban a los mataderos y reducir las pérdidas de los ganaderos que transportaban su producto a los mercados. Lara (1956, p. 24) afirmaba que en la década de los cincuenta el volumen de reses que se movía en camiones en todo el territorio nacional llegaba a 400.000 unidades por año con una economía de pérdida de peso de sólo cincuenta kilos por cabeza, o sea que si lo que antes se desperdiciaba caminando por interminables senderos se entregaba en cambio al consumo, esto habría representado un aumento de 20 millones de kilos de carne, o su equivalente al peso en canal de 80.000 novillos por año.

Comercio exterior

La rápida expansión del comercio mundial fue uno de los rasgos esenciales que acompañó al vigoroso crecimiento que se observaba en las economías desarrolladas al finalizar el siglo XIX. Este proceso continuó al comenzar el siglo XX, para posteriormente desacelerarse con el advenimiento de la primera guerra mundial y colapsar con la crisis mundial en 1929. El aumento de la demanda por productos primarios y los influjos de capital que esta circunstancia produjo fueron un elemento catalizador que generó, al interactuar con las condiciones locales, transformaciones en los países más grandes de América Latina[54] (Thorp, 1998, pp. 48-53).

Colombia fue uno de los países de la región que, en un primer momento, menos beneficios pudo sacar de esa situación. La inestabilidad política y la

[53] La Cepal, en su estudio clásico de la década de los cincuenta (Cepal, 1957), reportaba que en 1946 el 48,3% de la carga, excluyendo el petróleo transportado en oleoducto, se acarreaba en ferrocarril, el 14,9% por río y cabotaje, el 35,9% por carretera y tan sólo el 1,1% en aerolíneas domésticas. Para 1954, ocho años después, el cambio era fundamental: se había pasado a mover la carga por carretera (63,3%) y, en consecuencia, el ferrocarril y el río habían perdido importancia relativa.

[54] Para la época eran, medidos en tamaño de población, Argentina, México (después de la revolución de 1910) y Chile (Thorp, 1998, p. 51). Colombia y Brasil también son incluidos dentro de los de países con gran tamaño poblacional, sin embargo afirma Thorp que estos dos países no contaron con las condiciones sociales y políticas apropiadas para entrar en la senda del crecimiento. En el caso de Colombia expone que una de las razones que explica el lento despegue de la economía es la inestabilidad política que se dio en el país en el siglo XIX.

ausencia de inversión extranjera que caracterizaron la historia del país en el final de siglo XIX y comienzos del XX le impidieron aprovechar la expansión de la economía mundial en el período. Se ha señalado que alrededor de 1920 Colombia apenas superaba a Haití en términos de cada uno de los siguientes tres índices que miden el grado de integración de una economía al mercado mundial: valor del comercio exterior per cápita, inversión extranjera per cápita y ferrocarriles per cápita. Se ha advertido incluso que si la medición se hubiera efectuado unos años antes, el país ocuparía el último lugar y no el penúltimo, en virtud de que hacia 1910 se presenta una bonanza cafetera y en esa misma década se da una expansión importante en la red ferroviaria (Ocampo, 1984).

Cinco años después de comenzar el siglo XX, los principales productos de exportación de Colombia eran el café (39,5% de participación en el valor exportado), los animales vivos (16,8%), oro (14,1%), cueros (11,7%), tabaco (3,3%), plata (3,1%), caucho (1,8%), tagua (0,9%), dividivi (0,9%) y banano (0,6%) (Ocampo, 1984, p. 101). Para 1910, el único elemento novedoso en la estructura de las exportaciones era el aumento en la importancia dentro del total del valor exportado en banano.

Ese tipo de composición de las exportaciones, con un claro predominio de los bienes primarios, era un reflejo de la dinámica del comercio mundial en esa época, el cual se caracterizaba por un gran intercambio de materias primas (Maddison, 1995). Por supuesto, también da una idea de las posibilidades reales de la economía colombiana en ese momento, con una industria incipiente y exportando materias primas hacia los más vigorosos países capitalistas de la época, con un único mercado diferente, en este caso para el ganado, el cual se exportaba en pie hacia la zona del canal de Panamá y el Caribe.

Pero existe un rasgo adicional en la estructura de las exportaciones colombianas al despuntar el siglo que vale la pena destacar. Al igual que en el siglo XIX, las exportaciones colombianas estaban concentradas en unos pocos productos. Los tres principales representaban para 1905 el 71,4% del total de las exportaciones y si se toman los cinco principales productos su participación era el 84%. Aunque no se trataba de una economía monoexportadora, sí estaba fuertemente concentrada en unos pocos productos de exportación. Estos últimos, sin embargo, eran diferentes a los del siglo XIX, rasgo que llevó a Ocampo (1984, p. 104) a afirmar que la aparente diversidad de las exportaciones representaba en realidad una cadena de fracasos. La apuesta para el siglo XX era diferente y se jugó toda por el café. De una economía con exportaciones concentradas en unos pocos productos se pasó prácticamente a una monoexportación que

llegaría a tener una participación de 80,2% en el total de las exportaciones en su punto más alto (la década de los cincuenta).

A pesar de la menguada dinámica de las exportaciones colombianas en el siglo XIX, su poder de compra aumentó en virtud del mejoramiento de los términos de intercambio y permitió el aumento de las importaciones reales[55], proceso interrumpido por la crisis cafetera del final del siglo que generó una caída brusca del poder de compra de las exportaciones. Sin embargo, tal caída no eliminó las ganancias en los términos de intercambio ocurridas en el siglo XIX (Ocampo, 1984, p. 98).

La evolución del poder de compra de las exportaciones permitió que Colombia sacara provecho de las fuerzas de globalización en el período que algunos autores denominan la *belle époque*, comprendido entre 1865 y la primera guerra mundial. Si no pudo explotarlas plenamente fue por ser el país más proteccionista de América Latina, región que por cierto tenía la tarifa de importación más alta del mundo. Una medición realizada alrededor de la primera guerra mundial muestra que la tarifa colombiana era cercana al 55%, mientras que la de Chile, el país menos proteccionista de la región, era del 10%. Así mismo, Brasil y Colombia tenían en 1905 tarifas que eran diez veces más altas que las de China e India, los países menos proteccionistas de Asia (Coatsworth y Williamson, 2002, p. 3).

Tal y como predeciría la teoría ricardiana del comercio internacional, unos aranceles altos inducirían una menor devaluación de la tasa de cambio al desincentivar la demanda por importaciones y dificultaría que más actividades se dedicaran a la exportación. También, las actividades exportadoras mostrarían un sesgo a utilizar insumos locales que podrían afectar su calidad y sus precios, restándole competitividad a toda la economía. Muchas de las ventajas comparativas que puede tener el país pasan entonces inadvertidas y no pueden ser explotadas, ni los mercados pueden ser profundizados. Esta estructura arancelaria llevó a que Colombia se sumiera en el autismo, exceptuando su producto estrella de exportación, y que se abriera cautelosamente al flujo de capital hasta que la Gran Depresión lo detuvo bruscamente.

Colombia, que era un país pobre, aislado de los flujos de capital internacional y con una reducida capacidad para recolectar tributos, había generado desde

[55] De acuerdo con Ocampo (1994), entre 1835-1838 y 1905-1910 las exportaciones reales per cápita apenas lograron duplicarse; con un ritmo de crecimiento del 1,1% anual, tuvieron un crecimiento en el total del período de 110%. En esa misma época, el crecimiento del poder de compra de las exportaciones fue de 170%.

el turbulento siglo XIX una gran dependencia de los impuestos aduaneros que perduraría hasta mediados de los años treinta, cuando se logra el desarrollo definitivo de la tributación directa[56]. Como se anotó más arriba, la decisión de recurrir a esos gravámenes no estaba en principio ligada a la controversia sobre librecambio y protección, sino a motivos fiscales y a la relativa facilidad para su recaudo. Por esa razón, las reformas liberales del siglo XIX fueron revertidas rápidamente y se buscó más bien perfeccionar un sistema arancelario que, al tiempo que fuera sencillo, también reconociera la importancia fiscal del arancel y no propiciara el contrabando. Sin embargo, en las reformas a las tarifas del siglo XX aparecen principios proteccionistas asociados a la política porfirista de Reyes.

Al comenzar el siglo XX estaba vigente el sistema de clases que perduraría hasta 1913 y que era una variante del régimen de política arancelaria de derechos específicos. Este sistema establecía un gravamen sobre el peso bruto para cada clase y asignaba cada mercancía a una clase específica. A medida que se fueron desarrollando los sistemas de comunicación y que los cambios en el Estado permitieron desarrollar mejores instituciones de control, esta necesidad también desapareció paulatinamente. "Por este motivo, a partir de 1913 se eliminó el sistema de clases y se dio paso a un sistema mucho menos rígido del que había prevalecido hasta entonces. Sin embargo, la estructura del nuevo arancel permaneció prácticamente inalterada hasta 1951" (Ocampo y Montenegro, 1984, p. 311).

Un punto muy importante que debe tenerse en cuenta para el análisis del período se relaciona con el cálculo de la tarifa ad valórem de una mercancía. Por los sistemas arancelarios vigentes en el siglo XIX, la tarifa ad valórem de una mercancía estaba determinada por tres factores diferentes: el gravamen específico existente, los precios internacionales y la tasa de cambio. Por esa razón, al finalizar la guerra de los Mil Días la devaluación llevó a la erosión del arancel que era especificado en términos de papel moneda. Esto lleva a la promulgación en 1903 de una tarifa en pesos oro que fijó las tarifas ad valórem a niveles similares a los de antes de la guerra. En 1905 se hace una reforma muy proteccionista, la cual establece un recargo del 70% y lleva la tarifa promedio al 51,9%. La reforma de 1913 buscó detener la caída del arancel promedio que se

[56] Lo mismo ocurrió en otros países de América Latina (Bulmer-Thomas, 1994). Malcolm Deas (1980) hace un recuento interesante de los problemas fiscales en el siglo XIX.

venía dando, de todas formas, como consecuencia del cambio en la composición de las importaciones a favor de productos menos protegidos.

En términos de productos, el principal cambio en la reforma de 1903 fue el aumento diferencial de la tarifa específica de textiles, algodón y lana, el cual se acentuó en 1905. Los alimentos retornaron en 1903 a la estructura de gravámenes típica de fines del siglo XIX: impuestos más altos para la harina, seguida por la manteca y el azúcar, y bajos para el arroz. En 1905 la estructura se va a modificar radicalmente. La harina y el azúcar quedan gravados con derechos prohibitivos, mientras que el arroz y la manteca van a tener derechos moderados. En la reforma de 1913 el azúcar continúa teniendo una tarifa alta, y se va a homogeneizar en un 8% la del resto de alimentos.

Ya se han dado todos los elementos para entender la evolución y la composición de las importaciones al comenzar el siglo XX. Como era de esperar, la caída de los precios del café al final del siglo XIX y la guerra de los Mil Días afectaron los términos de intercambio de las exportaciones colombianas; en consecuencia, el valor de las importaciones cayó fuertemente al comenzar el siglo y sólo se observa una lenta recuperación hacia 1910. Al respecto, Ocampo (1984, p. 154) ha estimado una tasa de crecimiento anual negativa de 3,8% para las importaciones reales entre 1896-1898 y 1905-1910.

En términos de composición de las importaciones entre 1900-1909 se mantenía, de acuerdo con Ocampo (1984, p. 159), la estructura que se había definido en el siglo XIX: un gran peso (49,5%) para las importaciones de textiles, especialmente de algodón (36,8%), y también una participación importante de la importación de alimentos y bebidas (13%), la cual, por cierto, mostraba una tendencia creciente. Aparecía, sin embargo, una desconcentración relativa en la importancia de los bienes de consumo en el total de las importaciones. Si bien los textiles continuaban siendo importantes, su participación era decreciente frente a lo observado anteriormente, al tiempo que ganaban importancia dentro del total las importaciones de bienes de capital (15%) y de productos químicos y combustibles (4,4%). En 1905 los principales alimentos importados eran la harina de trigo y el arroz; les seguían a gran distancia el azúcar, la manteca y el maíz. Estos cinco artículos representaban el 91,3% del peso total importado en alimentos por Colombia.

Para 1915, la composición de las importaciones se había modificado muy poco frente a la descripción que hace Ocampo. Es más, la desconcentración relativa mostró ser también temporal porque los textiles seguían siendo de lejos el principal producto de importación, le seguían en importancia los alimentos en

sus diferentes presentaciones (aceites, alimentos, agrícolas), los bienes agrícolas y mineros, los metales y los bienes de locomoción (Cuadro 13). En una época de importantes inversiones en los ferrocarriles, esta estructura de las importaciones reflejaba esa dinámica. En los diez años siguientes, la inversión en maquinaria continúa ganando importancia y los bienes asociados con ella (locomoción, metales) se consolidan como un rubro esencial en las importaciones.

A medida que el siglo avanzaba, la economía colombiana, aunque tardíamente, se insertaba cada vez más estrechamente en la economía internacional. Desde 1925 los datos de cuentas nacionales de CEPAL (1957) muestran una primera perspectiva, desde el punto de vista de las importaciones, de esa evolución (Gráfico 16). Como es de esperar, el *boom* que vivió la economía en la década de los veinte se refleja en un aumento de las importaciones dentro del consumo de la población. En 1928 un poco más de la mitad del consumo de los hogares era de bienes importados, registro que nunca volvió a ser alcanzado,

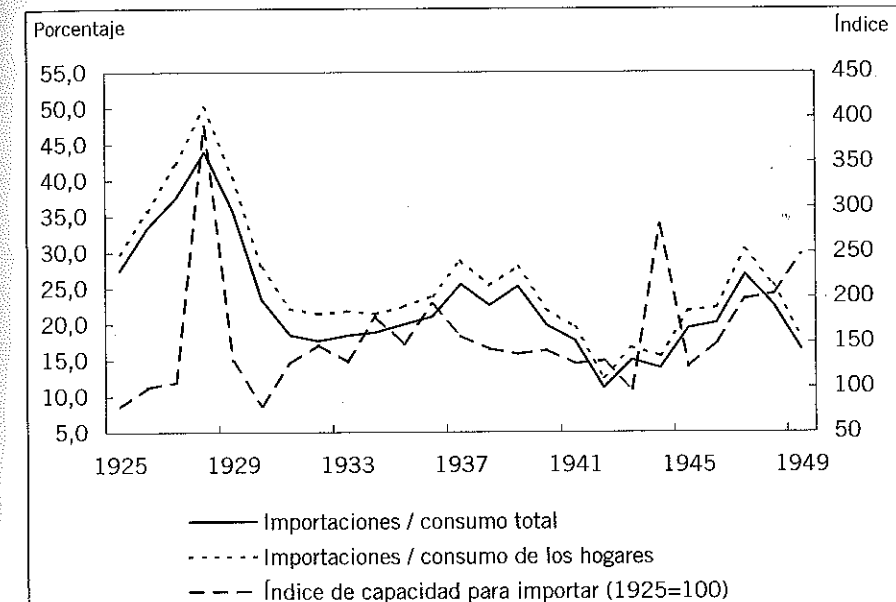
Cuadro 13
Importación por agrupaciones
(Participación porcentual)

	1915	1916	1917	1918	1919	1922	1923	1924	1925
Aceites y grasas	1,0	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0	0,8	1,0	0,7
Alimentos y condimentos	12,9	8,2	8,1	2,8	5,5	7,3	8,0	10,3	8,6
Alumbrado y combustible	3,4	2,3	3,2	4,2	1,7	1,7	0,9	1,4	1,0
Animales	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Agricultura y minería	5,0	2,8	3,2	3,9	2,4	6,3	6,3	7,0	10,0
Artes, oficios y profesiones	1,4	1,2	1,3	1,1	0,8	1,5	1,3	1,4	1,5
Armas, accesorios y municiones	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6
Barnices, etc.	0,9	0,7	0,9	0,9	0,9	1,1	0,8	0,9	0,8
Bebidas, etc.	1,7	2,3	2,1	1,3	1,8	2,0	1,7	1,2	1,5
Cristal, vidrio, etc.	1,4	1,8	2,5	2,3	1,7	2,8	2,9	2,7	2,5
Caucho, celuloide, etc.	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Concha, carey, coral, etc.	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Cueros y pieles, etc.	2,0	1,1	1,7	1,5	1,4	1,2	1,2	1,3	1,6
Drogas	4,6	4,5	4,8	4,3	4,4	4,1	3,6	3,8	3,6
Electricidad	0,9	0,7	1,2	1,3	0,9	1,5	1,2	1,4	1,3
Explosivos, etc.	0,5	0,3	0,4	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4
Instrumentos musicales	0,4	0,5	0,6	0,4	0,2	0,5	0,6	0,8	0,7
Locomoción	3,7	1,8	2,5	3,3	3,0	5,9	4,3	6,0	6,1
Maderas	1,0	0,7	0,8	0,6	0,4	1,0	0,9	0,9	0,9
Metales	8,1	7,6	8,2	10,7	18,4	9,9	12,0	10,8	12,6
Papel, cartón, etc.	2,9	3,1	3,9	3,3	2,7	3,4	3,2	3,3	2,6
Perfumería y jabón	0,5	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Plantas y semillas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Textiles	36,5	45,4	39,5	44,5	34,4	37,5	38,9	35,2	35,9
Tabaco y sus manufacturas	0,8	0,7	0,8	0,1	0,7	0,4	0,4	0,4	0,3
Miscelánea	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Jurado de aduanas	1,8	3,1	0,7	....	....	....	....	....	....
Encomiendas postales y otras	7,8	9,0	11,2	9,8	16,0	8,9	8,8	8,0	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Anuarios estadísticos de la Contraloría General de la República (varios años).

lo cual demuestra la magnitud del *boom* y de la destorcida que le siguió. Como consecuencia de la crisis mundial se dio una caída de la capacidad para importar[57] que se sumó a las medidas proteccionistas de 1931 y a la devaluación de la tasa de cambio. La medida que permite capturar estas evoluciones es la tasa real de cambio efectiva (Gráfico 17), la cual registra un incremento permanente desde 1928 gracias al célebre decreto de 1927 que redujo en forma importante los aranceles de los alimentos de primera necesidad y que tuvo vigencia hasta la expedición del nuevo arancel en 1931. El pico en la tasa de cambio real efectiva se alcanza en 1935 y a partir de ese momento se reduce, pero manteniéndose con un nivel superior a 100 unos diez años más. Como consecuencia, las importaciones declinaron y se ajustaron a un nivel cercano al 20% del PIB durante la mayor parte de la década de los treinta.

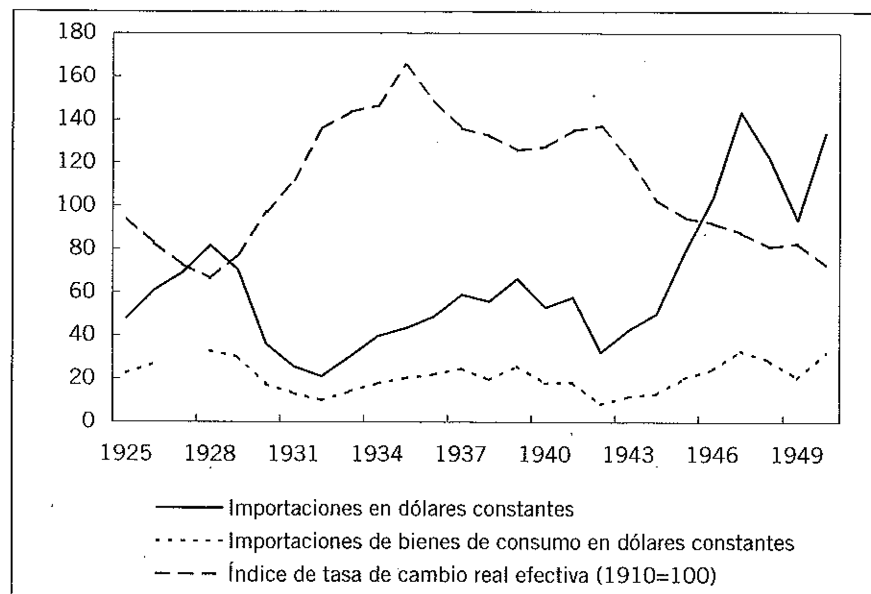
Gráfico 16
Participación de las importaciones en el consumo y capacidad para importar



Fuente: CEPAL (1957). Cálculos propios.

[57] La capacidad para importar ICM es definida como: $ICM_t = (IRI_t * q^1_{xt}) * 100$
donde: IRI_t: índice de relación de intercambio en el año t.
q^1_{xt} : índice del quántum de exportaciones en el año t.

Gráfico 17
Índice de tasa de cambio real efectiva frente a índice de importaciones totales y de bienes de consumo



Fuente: GRECO (2002).

En los años cuarenta todavía se mantenía una elevada tasa de cambio real, la cual se encontró con una restricción del comercio con el resto del mundo causada por el estallido de la segunda guerra mundial, con lo cual las importaciones se desplomaron nuevamente. Al finalizar la guerra existía una demanda reprimida por importaciones y un acervo de divisas de alrededor de 177 millones de dólares, lo cual representaba un incremento de 150 millones en relación con las reservas registradas en 1940. A pesar del deterioro que se dio en la capacidad para importar en los años de la posguerra, se presentó nuevamente un importante incremento en las importaciones, que se mantuvo hasta 1947, año a partir del cual se redujo nuevamente. Una explicación adicional a este desempeño se puede encontrar en que, de acuerdo con GRECO (2002, p. 391), la inflación de los años cuarenta (y cincuenta) erosionó el valor real de los derechos de importación y redujo, por ende, el grado de protección.

Los aranceles específicos que durante la primera mitad del siglo XX fueron objeto de una modificación particular más allá de los cambios generales estaban todos relacionados con bienes agropecuarios. Los alimentos tuvieron

alzas relativamente importantes durante la segunda mitad de la década de los diez; en 1927 estos aranceles bajaron fuertemente y volvieron a aumentar en 1931. Los recargos para los insumos de la industria de tejidos de algodón se incrementaron en 1917, 1921, 1936 y 1941 (Ocampo y Montenegro, 1984, pp. 314-316).

La composición de las importaciones se modificó sustancialmente en la primera mitad del siglo a medida que la economía colombiana crecía. Estos cambios reflejaban una economía cada vez más compleja con un desarrollo industrial muy dinámico. La información del Cuadro 14 muestra varios aspectos interesantes[58]: en la década de los diez los rubros importados de mayor importancia eran los textiles, los mineros (sal, combustibles) y una amplia gama de productos industriales. Eran también importantes los productos agropecuarios dentro de los cuales el grupo más importante era el de los cereales (Gráfico 18). A la altura de 1950, la estructura de las importaciones era totalmente diferente. El rubro más importante era para entonces el de maquinaria y vehículos, con importaciones que se concentraban en máquinas de tejido y cosido y en equipo de transporte. La participación de los textiles había decaído sustancialmente y había pasado de ser cerca del 45% de las importaciones a representar tan sólo el 8% de ellas.

Las importaciones agropecuarias venían ganando participación desde antes de la crisis de 1930, aunque en el quinquenio 1945-1950 pierden terreno como consecuencia del avance impresionante de las de maquinaria y equipo. Dentro

Cuadro 14
Composición de las importaciones
(Porcentajes en promedios quinquenales)

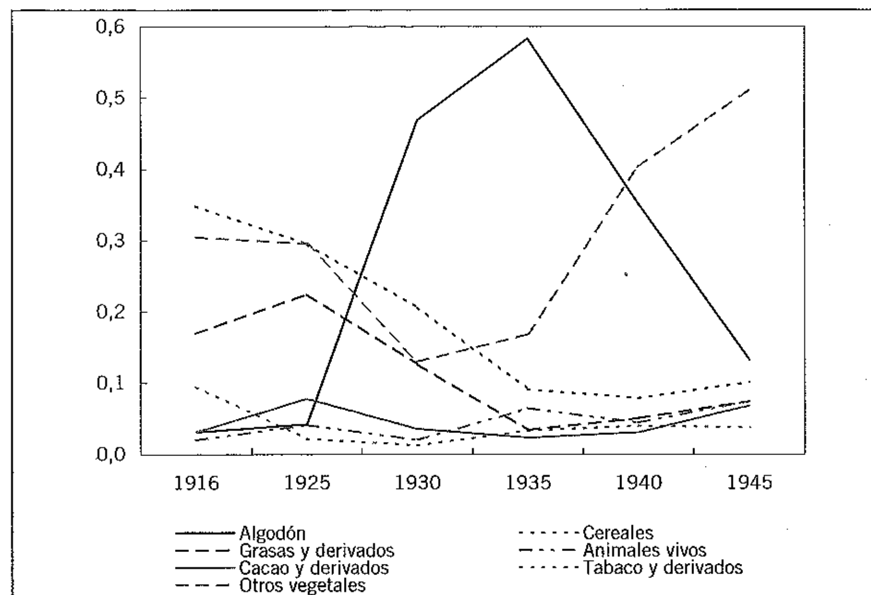
	1916-1919	1925-1929	1930-1934	1935-1939	1940-1944	1945-1950
Maquinaria y vehículos	7,1	22,7	17,6	26,8	20,9	34,8
Agropecuario	10,4	15,0	24,2	20,6	22,2	16,3
Textiles	44,6	17,4	16,4	16,8	9,2	8,2
Minería	13,8	15,2	19,4	11,0	12,1	13,8
Otros productos industriales	19,1	24,3	20,1	21,7	32,3	24,2
Alimentos y bebidas	3,8	3,8	1,8	2,9	3,0	2,4
Otros	1,3	1,5	0,5	0,2	0,3	0,3

Fuente: Garay (1980). Cálculos propios.

[58] La información para construir este cuadro fue suministrada gentilmente por Luis J. Garay y fue la base para su trabajo de 1980. La información es tomada de los *Anuarios Generales de Estadística*. No existe información para el primer quinquenio de la década de los veinte.

de las importaciones agropecuarias los cambios son muy profundos (Gráfico 18). Muchos de los rasgos que allí aparecen se habían comentado antes, aunque de manera dispersa. El panorama completo aparece aquí. Así, por ejemplo, las importaciones de algodón se disparan a partir de 1925 como consecuencia de la dinámica vigorosa del crecimiento de la industria textil colombiana. En el quinquenio 1935-1939 representan el 60% de las importaciones agropecuarias, cerca del 12% de las totales, participación que estuvo acompañada con una expansión similar de la producción interna. Posteriormente, las importaciones declinan más como consecuencia de la desaceleración de la producción textil, la cual va a enfrentar una profunda crisis en ese período, que por la respuesta de la producción interna. Se reduce o se mantiene a un bajo nivel durante todo el período de estudio la participación de los restantes productos dentro de las importaciones agropecuarias (cereales, grasas, cacao, animales vivos). Solamente se observa un repunte para el caso de los productos definidos como otros vegetales, los cuales van ganando en participación hacia la mitad del siglo. Infortunadamente, no se especifica el tipo de producto que está contenido en este rubro.

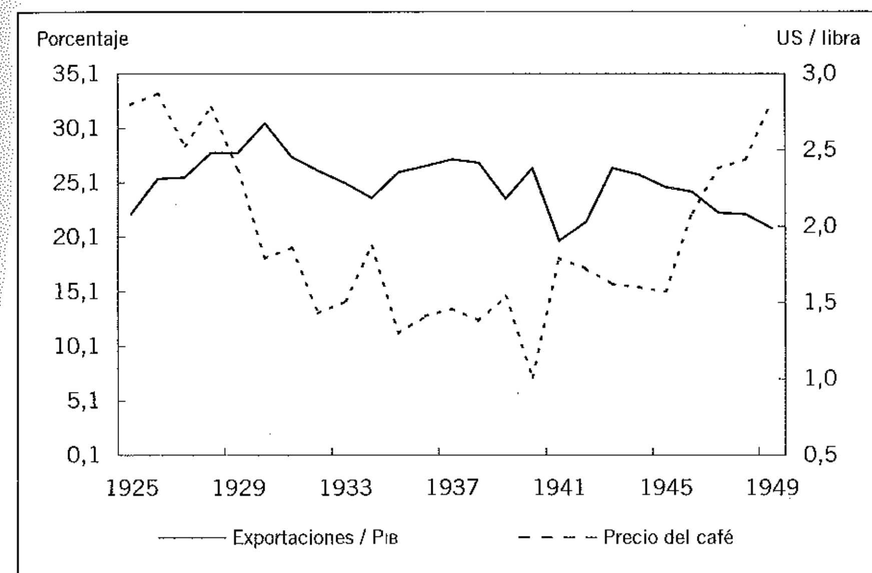
Gráfico 18
Importaciones agropecuarias por lustros, 1916-1950
(Porcentaje de participación en el total de las importaciones agropecuarias)



Fuente: Garay (1980). Cálculos propios.

La inserción internacional de la economía colombiana, mirada desde el lado de las exportaciones, es la historia del café como producto exitoso en el mercado internacional. La información de las cuentas nacionales elaboradas por la Cepal (1957) muestra que la demanda por exportaciones colombianas alcanzaba un poco más del 20% del Pib en 1925, y durante el período 1925 y 1949 nunca descendieron de ese nivel y se ubicaron en un rango entre el 20% y el 30%. Como se observa en el Gráfico 19, el punto más alto del indicador se alcanza en 1930 (30,6%) y el más bajo en 1941 (19,7%). Estos resultados difieren de los niveles presentados por Greco (2002, pp. 415-420), pero a nuestro juicio son consistentes en el marco del sistema de cuentas nacionales utilizado por la Cepal. En suma, se observa que la participación de las exportaciones en el producto alcanza un nivel alto y estable en la primera mitad del siglo XX. El pico de 1930, que no existe para Greco, representa un ajuste en cantidades de las exportaciones que, de acuerdo con la hipótesis planteada por Ocampo (1980, p. 216), habría permitido evitar la caída de la demanda monetaria y garantizar un aumento mucho más acentuado en la demanda una vez se dio la devaluación

Gráfico 19
Participación de las exportaciones en el Pib y precio externo del café colombiano

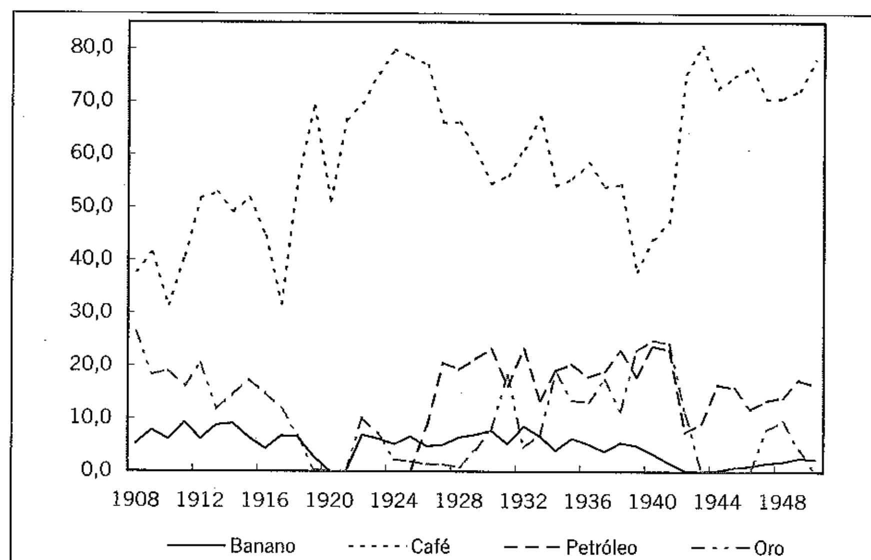


(*) Dólares constantes de junio de 2001.
Fuente: Cepal (1957). Cálculos propios.

nominal. Este mecanismo, que se dio también en Brasil, tuvo que ver con el café. También representaba la importancia creciente de las exportaciones de petróleo, las cuales se habían iniciado a mediados de los años veinte en el caso colombiano.

El otro punto importante que muestra el Gráfico 19 es que entre 1929 y 1940 se observa una tendencia decreciente en el precio real del café que sólo empieza a revertirse en la década de los cuarenta. Esta circunstancia llevó a una reducción de la participación de las exportaciones de café dentro del total, después de que ésta había venido progresando continuamente desde 1908. El relevo lo tomarían el petróleo y el oro, y en menor medida el banano (Gráfico 20). De todas formas, Colombia no logró disminuir su concentración en unas pocas exportaciones (Cuadro 15) y, como es de esperar, esto aumentó su fragilidad frente a las fluctuaciones externas en los precios de estos productos. Los tres productos obtienen precios volátiles en el mercado mundial que le introducen inestabilidad a la tasa de cambio y esto, sumado a las tendencias revaluatorias que surgen de la limitación de las importaciones por los altos aranceles, dificulta el surgimiento de nuevas exportaciones.

Gráfico 20
Participación de los principales rubros dentro del valor de las exportaciones totales, 1908-1950
(Porcentaje)



Fuente: Garay (1980). Cálculos propios.

Cuadro 15
Participación de las principales exportaciones en el total
(Porcentajes en promedios quinquenales)

	Café	Banano	Cuero	Tabaco	Ganado	Azúcar	Arroz	Algodón	Petróleo	Oro
1910-1914	45,1	7,9	8,8	1,8	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	16,4
1915-1919	50,5	5,4	11,4	1,7	2,3	0,5	0,0	0,1	0,0	10,2
1920-1924	68,5	3,6	2,5	0,2	0,5	0,1	0,0	0,1	0,0	3,9
1925-1929	69,6	6,0	3,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	13,9	1,9
1930-1934	58,6	6,4	2,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	19,1	11,3
1935-1939	52,0	5,1	2,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	19,6	15,7
1940-1944	64,0	1,1	1,1	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	16,0	12,0
1945-1949	73,0	1,6	1,0	0,5	0,6	0,1	0,1	0,0	14,5	4,4

Fuente: Garay (1980). Cálculos propios.

Al finalizar la década de los cuarenta, las exportaciones colombianas se concentraban principalmente en el café (que había recobrado participación al recuperarse su precio) y en el petróleo. La concentración se había agudizado sustancialmente. Los otros productos que habían tenido alguna importancia dentro de las exportaciones al comenzar el siglo prácticamente no se exportaban cuarenta años después. El oro venía perdiendo importancia desde el comienzo de la segunda guerra mundial para desaparecer en 1950. Las exportaciones de banano, que tanto habían disminuido en la segunda guerra, comenzaban a mostrar alguna recuperación para ese momento (Cuadro 15).

Las exportaciones agropecuarias sufrieron también en ese proceso de concentración (Cuadro 15). Al comenzar el siglo XX, además del café, se exportaba banano, cueros y tabaco. En la segunda década, el café seguía ganando importancia pero las otras exportaciones tenían todavía importancia dentro del total y se hacían envíos esporádicos de arroz, azúcar y ganado. En la década de los cuarenta prácticamente van a desaparecer las exportaciones de origen agropecuario diferentes al café.

Conclusiones

El crecimiento económico en Colombia fue evidentemente muy rápido; comenzó a ocupar partes crecientes de la geografía, a relocalizar la población en las ciudades, a comunicar las distintas regiones del país y a las regiones cafeteras con el exterior. En la agricultura, la dinámica del café contagió más adelante a los cultivos comerciales y hasta la ganadería comenzó a salir de su bucólica forma de vida. Las nuevas relaciones sociales revolucionaron la productividad y aumen-

taron el excedente que pudo ser reinvertido en la misma expansión cafetera, en el comercio y en la industria, en la infraestructura de transporte, dejando además un margen para un aumento del tamaño del sector público que, sin embargo, no representó desvío importante de los recursos del sector privado. A pesar de que se introdujeron impuestos a la renta y se disminuyó el peso del de las aduanas, todavía el peso del sector público no superó el 8 o el 9% del PIB.

Aunque en Colombia las amenazas redistributivas latentes en las reformas de 1936 no pasaron a concretarse, más adelante surgieron propuestas populistas con programas que fueron comunes a varios países latinoamericanos y que incluían el cierre de las economías, la industrialización forzada mediante la disputa del excedente exportador hacia la sustitución de importaciones, un fuerte sesgo antiagrícola, y una parte sustancial del crédito dirigido hacia los sectores y las industrias seleccionadas por los administradores públicos. Como se verá en el siguiente capítulo, la derrota del populismo que aparece con fuerza creciente en los años cuarenta en Colombia significó que el excedente no les fue disputado a los cafeteros, pero partes importantes del programa populista sí fueron acogidas por los regímenes conservadores que se inauguraron en 1946, lo cual llevó a capturas de rentas por los devengadores de la protección y del crédito subsidiado.

La diferencia frente al resto del continente fue que en Colombia la agricultura estuvo tan protegida como la industria y, sobre todo, no se dio la alianza entre industriales y trabajadores que depredaron los excedentes exportadores bajo la iniciativa de caudillos surgidos del ejército o de la política en países como Argentina y Brasil. En Colombia siempre hubo una tradición de fuerte oposición al personalismo caudillesco y a favor de las instituciones, de tal modo que fue difícil el surgimiento de este tipo de movimientos. Pero ambos partidos tradicionales acogieron muy altos niveles de protección arancelaria y una captura de créditos por parte de sectores privilegiados que eventualmente debilitarían la disciplina monetaria con niveles de inflación persistentes que dificultaron, entre otros, el surgimiento de un mercado de capital profundo. También aumentaron las industrias públicas en medio de las limitaciones impuestas por la segunda guerra mundial y el Estado colombiano comenzó a absorber una experiencia de administración de empresas de la más variada índole, pero el grado de intervención fue pequeño comparado al ejercido por el populismo en otros países del continente y nunca se perdió el equilibrio macroeconómico. Esto contribuye a explicar la rapidez del desarrollo económico colombiano durante el medio siglo que acabamos de analizar.

Capítulo III

Evolución de la economía y cambios en la estructura económica entre 1950 y 2000

Introducción

En la mitad del siglo XX y bajo una serie de administraciones conservadoras, Colombia adoptó un conjunto de políticas económicas de largo plazo que se transformó en una política de Estado hasta el cambio de Constitución Política de 1991. Aunque las ideas intervencionistas habían sido impulsadas e implementadas durante la república liberal, los conservadores las apropiaron, pero restando sus elementos más radicales. La intervención pública en torno al crédito había sido propuesta por Antonio García, ideólogo de Jorge Eliécer Gaitán. Sobre el resto de políticas comerciales hubo un relativo acuerdo entre liberales y conservadores, aunque hubo críticas por parte de los primeros de que la protección otorgada era excesiva y favorecía a los monopolios. Las políticas industriales fueron profundizadas por los conservadores al darle curso a la conformación de Ecopetrol y al levantar la fundición de Paz del Río.

El modelo económico como tal se analizará al comienzo de este capítulo, delineando cada uno de los elementos que conformaron una estructura corporativa, defendida por gremios industriales, comerciales y de trabajadores. La economía funcionó con altibajos después de la fuerte acumulación de capital que se desató con el final de la segunda guerra mundial, al terminar una larga bonanza cafetera que no fue enfrentada adecuadamente por la dictadura militar y que precipitó su caída en 1957. En los años sesenta, como se verá, continuó la inestabilidad cambiaria que causó muchos problemas y que fuera finalmente

superada con el establecimiento de un régimen cambiario de tasa deslizante. Sin embargo, la devaluación continua fue uno de los factores que indujo el salto de la inflación al terreno de los dos dígitos, porque endogenizaba los cambios de precios que se trasladaban a la tasa de cambios y viceversa. Una vez que en los setenta se indexó también la tasa de interés, los precios fundamentales de la economía contribuyeron a impulsar la inflación sobre un nivel que osciló en promedio entre el 20 y el 25% anual hasta el final del siglo XX.

Uno de los elementos fundamentales del modelo económico aplicado al sector agropecuario fue el crédito de fomento que recibieron los productores y propietarios de tierras, uno de cuyos efectos fue un aumento de la dotación de capital en el sector agropecuario (tema que se estudiará en el capítulo IV), además de un desplazamiento del crédito desde otros sectores productivos que se vieron forzados al racionamiento del crédito, con su consecuente encarecimiento.

A continuación, y tomando como pretexto el ordenamiento de las políticas públicas en los planes de desarrollo que comenzaron a elaborar cada uno de los gobiernos iniciados desde el Frente Nacional, se analiza el papel que le adscribían a la agricultura, al problema agrario y a sus soluciones. En la cuarta sección se examinará con detalle la política comercial y cambiaria del país, en la que se combinó una elevada protección pero también, sobre todo después de 1966, una política explícita de promoción de exportaciones. De qué manera la protección incidió sobre el desarrollo agrícola y su productividad es un tema que se analiza posteriormente. Al final se hará una breve recapitulación.

El modelo económico y su evolución

Las bases del modelo de desarrollo

La segunda república conservadora, que se inicia con el gobierno de Ospina Pérez en 1946 y culmina con el derrocamiento de Rojas Pinilla en 1957, tomó los elementos del control de cambios legados por la crisis de los años treinta y consolidó las bases de un modelo de desarrollo económico que se tornó en una política de Estado durante la mayor parte del siglo XX. La administración Ospina (1946-1950) aumentó los aranceles sobre las importaciones, tanto de bienes industriales como agrícolas, erigiendo uno de los pilares del modelo económico de la administración de Laureano Gómez, ya bajo una orientación corporativa

inspirada por la España franquista[59]. El control de cambios fue otra herramienta fundamental que sirvió para obligar a todas las empresas, ellas mismas protegidas, a hacer sus compras de materias primas a proveedores nacionales. El Decreto 206 de febrero 4 de 1949 enumeraba, de acuerdo con el plan económico contemplado por la Ley 90 de diciembre de 1948, unas sesenta materias primas nacionales que los fabricantes debían utilizar por completo antes que la Oficina de Control de Cambios les permitiera hacer importaciones de ellas. También se gravaron muchos productos agrícolas con impuestos de importación con el fin de utilizar el gravamen en el fomento de la producción.

Los beneficiados por la protección eran escogidos por el gobierno de turno, adjudicándoles un subsidio contenido en el exceso del precio interno sobre el precio internacional del bien que permitía un arancel promedio del 40%, pagado inconscientemente por sus consumidores. La protección se convertía en un impuesto invisible que aumentaba la rentabilidad de las actividades que florecían bajo su manto, al tiempo que los ingresos del gobierno aumentaban sin tener que recurrir a la tributación transparente de los ciudadanos. Las licencias de importación obraban como otro elemento de racionamiento que permitía a ciertas empresas e individuos capturar las divisas necesarias para ejecutar sus inversiones o adquirir sus bienes intermedios no producidos en el país, mientras que los perdedores debían resignarse a no poder contar con las importaciones que requerían. Las importaciones de bienes de consumo eran mínimas y su virtual prohibición extendió un medio propicio para que prosperara el contrabando, informalizando buena parte del comercio exterior del país. De esta manera, el surgimiento de un inmenso mercado negro de bienes importados, los llamados "sanandresitos", introdujo un desalineamiento no intencionado por parte de los gestores de la política: la ley se observaba pero se incumplía masivamente.

---

[59] En una entrevista de 1952 Rafael Delgado B., el muy influyente ex ministro de Hacienda y miembro de la junta directiva del Banco de la República, expresaba lo siguiente: "Como conservador y como católico no soy partidario del capitalismo liberal, basado en una falsa noción de la libertad económica y en una idea de beneficio exclusivista que nada tiene que ver con los problemas del hombre. Este capitalismo deshumanizado de tipo clásico es sólo una versión protestante del capitalismo, despojado de todos los elementos que pueden defenderle históricamente: el concepto del bien común, la aplicación de una ética fundamentada en la caridad, el abandono de las nociones puramente materialistas que no dejan ver a los hombres detrás o dentro de los mecanismos del mercado" (Delgado, 1952).

En sus memorias, el ministro Delgado B. planteaba algo similar frente al argumento de Currie acerca de la conveniencia de una mayor apertura comercial de la economía colombiana: "Una política librecambista nos convertiría inexorablemente, dentro del juego de la competencia mundial, en productores de materias primas y en consumidores de los artículos manufacturados de procedencia foránea" (citado por Martínez, 1986b, p. 21. La cita se encuentra en las memorias del año 1951, p. 59).

Una segunda base del modelo de desarrollo que surge con la nueva república conservadora es el cambio de función del Banco de la República, la cual se define, a partir de 1951, como de fomento. El Banco asignará crédito directamente al sector privado con subsidios en el costo de los recursos, utilizando cada vez más la emisión con tal propósito. El gobierno reducía los costos del crédito dirigido hacia algunos agentes, también escogidos por los funcionarios del banco central y bajo las directrices del gobierno, y con ello la tasa de interés se tornó también en una señal atrofiada, desincentivando el ahorro del público y haciendo más llano el sistema financiero. El crédito no se dirigía hacia los proyectos más rentables y seguros sino a los de aquellas personas que mantenían relaciones políticas con el gobierno o a los que algún funcionario imaginaba serían una actividad beneficiosa para el país. La política monetaria frenaba las expansiones provocadas por el financiamiento al sector privado y en ocasiones al público por medio del encaje, que volvía a encarecer el crédito para los sectores no beneficiados por los subsidios. Las pequeñas y medianas empresas encontraron el crédito racionado y caro porque los bancos escasamente recurrían a los depósitos del público, de tal modo que la oferta de recursos se estancaba, mientras la demanda aumentaba a la par con el crecimiento económico del país. En últimas, no se obtuvo lo que se había buscado en un comienzo, el resultado fue más bien una industrialización más dependiente de la política que de la habilidad empresarial y que se vio obstruida para obtener aumentos de su productividad y para mantener los estándares internacionales de calidad.

En los años setenta se aceptan las recomendaciones de Lauchlin Currie para adelantar políticas que profundizan el mercado financiero por medio del recurso a la captación del ahorro del público, atraído por las altas tasas reales de interés ofrecidas por parte de un nuevo segmento de corporaciones de ahorro y vivienda que resquebrajan el concepto de la banca de fomento y que obligan eventualmente al resto del sistema financiero a hacer captaciones del público mediante el recurso a los certificados de depósito a término. En los años ochenta y noventa se profundiza el sistema financiero al operar con tasas de interés más altas pero relativamente iguales para todos sus usuarios. Sin embargo, el sector agrícola sigue siendo beneficiario de un crédito subsidiado que surge de las inversiones obligatorias del sistema financiero en los fondos que se les prestan a los agricultores, y obviamente el sistema no puede prestarles a todos sus demandantes. La Caja Agraria subsana en parte esta dificultad, pero siempre va a encontrar que en los préstamos desembolsados sin suficientes garantías la morosidad es alta y obtiene pérdidas frecuentes que son absorbidas por el presupuesto nacional.

Es también a partir de 1971 cuando la tasa de inflación supera sistemáticamente el 20% porque la emisión monetaria se utiliza para financiar una parte del crédito privado, la compra por parte del banco central de todas las divisas a un precio creciente, y también el déficit público, como se hizo evidente durante la administración Pastrana, al final de la administración Turbay, en especial durante la cuasicrisis cambiaria de 1984, y en general durante toda la década de los ochenta. Sin embargo, el régimen cambiario se transforma en 1993 en uno de bandas que no exige tanto una expansión monetaria como lo hace el tipo de cambio fijo, el gobierno deja de financiarse con crédito del banco central (al igual que el sector privado), y se reducen los encajes bancarios, todo lo cual confluye en devolver la inflación a cifras de un dígito sólo al final del siglo XX.

La tercera base del modelo fue el activismo industrial público que surgió para enfrentar los problemas de abastecimiento durante la segunda guerra mundial y que se cristalizó con la decisión de establecer la siderúrgica Paz del Río en 1952, como paso previo de la conquista a la industria pesada, proyecto avalado por la CEPAL, pero que iba en contra de la visión de Lauchlin Currie, quien encabezaba en ese momento una misión del Banco Mundial que permitiría la reapertura del crédito externo para el país. Desde esa década hasta la del año ochenta, el crecimiento del número de empresas estatales fue acelerado. El Instituto de Fomento Industrial (IFI) fue el instrumento más importante utilizado por el Estado colombiano para hacer inversión directa, con el argumento de que le correspondía a una entidad estatal abordar el desarrollo de industrias básicas frente a la suspensión de los abastecimientos del país producida por la segunda guerra mundial; más adelante, la industrialización estatal fue justificada como una forma de apalancamiento de la acumulación de capital privado, ante un elevado nivel de riesgo. Durante 1940 y 1963, la actividad del IFI se concentró en la inversión en el sector industrial y el minero. Esa labor le permitió participar en la creación de 56 empresas y como accionista en 30 más. Posteriormente, ya como banco de fomento, el IFI participó, entre 1963 y 1977, con mayor intensidad en la creación de empresas en el sector industrial (Reveiz, 1980). La crisis financiera de mediados de los años ochenta agregó algunas entidades a ese acervo por la vía de la nacionalización forzada, pero ya empezaban a advertirse los peligros fiscales que representaba esa tendencia para la economía colombiana, en la medida en que sus pérdidas deberían ser enjuagadas con el presupuesto de la Nación.

En ese período, la economía colombiana crecía bien, impulsada por los buenos precios externos del café, fase que comenzó al final de la segunda guerra mundial y persistió hasta 1955. Era también una economía que estaba en una temprana fase de desarrollo y que avanzaba rápidamente en un intenso proceso de urbanización y migración, diferenciación campo-ciudad e inversiones públicas para completar su infraestructura básica de vías, energía y aguas, todo lo cual aumentaba el comercio y las posibilidades de profundizar la especialización del trabajo en todos los resquicios antes aislados de la sociedad y con ello incrementaba la productividad de todos los factores.

El desarrollo económico en Colombia se consolidó en los primeros años de la posguerra. En el período de análisis la población del país dejó de ser predominantemente rural para concentrarse en las ciudades, y la economía dejó de ser agrícola para convertirse en urbana con cierto grado de complejidad en la división del trabajo y en la especialización. El crecimiento de las ciudades alcanzó su máxima velocidad en los cincuenta, impulsado por la migración de la población rural que, además del natural proceso de diferenciación entre campo y ciudad, y dentro de la misma agricultura, huía también de la violencia. En 1958 ya había dos ciudades con más de dos millones de habitantes (Bogotá y Medellín) y dos más tenían más de un millón (Cali y Barranquilla), cuando en 1940 ninguna ciudad tenía más de medio millón de habitantes (Safford y Palacios, 2002). La caída de la mortalidad general y de la infantil, resultado de una mejor nutrición y cobertura de salud, y el incremento de la tasa de fertilidad se combinaron para aumentar el crecimiento demográfico a cotas por encima del 3% anual en los años sesenta, lo cual dio lugar a una conciencia en el gobierno y en la opinión pública de que estaba ocurriendo en el país una explosión demográfica que había que contrarrestar diseminando métodos de contracepción entre la población femenina. Éstos se expanden en las mujeres en unión tanto en el ámbito urbano (75%), como rural (67%), mientras que un tercio de las mujeres en la misma situación se esterilizan (Flórez, 2000, p. 55). El resultado fue una reversión del ritmo de expansión de la población que retorna a niveles del 2% entre 1985 y 1993, lo cual constituye "una transición demográfica sin precedentes" (Flórez, 2000, p. 3).

El crecimiento económico era resultado de un incremento notable de la división del trabajo, de la especialización de millares de actividades en términos sectoriales y regionales, de la obtención de economías de escala para multitud de nuevas industrias y procesos, incluida una organización empresarial de muchas actividades agrícolas (apoyadas o llevadas a cabo por profesionales en

agronomía y veterinaria) basada en arriendos de tierras fértiles en el Tolima y en el Huila. Un proceso similar se habría dado posiblemente con cualquier modelo de política económica y, de haber sido acompañado de un fuerte incentivo a las exportaciones hacia los enormes mercados de los países desarrollados, las tasas de crecimiento de la economía colombiana posiblemente habrían sido más altas que las alcanzadas. Sin embargo, había factores ideológicos, políticos y de alianzas internacionales que indujeron a continuar en una senda de desarrollo económico basada en la monoexportación cafetera y en la protección de su mercado interior, senda de la cual el país comienza a sacudirse al final de los años sesenta.

En el ínterin, Colombia consolidó su sistema de transporte. Esto requirió un tratamiento prioritario a la infraestructura por parte de varios gobiernos: el de Laureano Gómez, la dictadura de Rojas Pinilla y la Junta Militar que le siguió, y el primer gobierno del Frente Nacional. Todos ellos promovieron la descentralización de los modos de transporte en entidades con autonomía administrativa y fondos propios, de acuerdo con las recomendaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Birf)[60]. Esta entidad se comprometió ampliamente con el propósito colombiano. De 1951 a 1961 financió el llamado Primer Plan Vial[61], el cual consistió en esencia en la concentración de inversiones para permitir en un tiempo relativamente corto la integración y el mejoramiento de un sistema de carreteras troncales para comunicar las capitales de los departamentos entre sí, dando buenos accesos hacia los principales puertos marítimos. Participó también en la construcción de más de 670 kilómetros en las principales líneas férreas y en la rehabilitación de algunos tramos[62].

Como resultado de ese esfuerzo se estructura un sistema nacional que desplazó al sistema orientado hacia las regiones. Si bien hasta 1961 el río Magdalena era la única ruta de trabajo entre la región central y la Costa Caribe, a partir de ese momento estas regiones se encontraban conectadas por ferrocarril y carretera[63].

[60] En 1954 se crea la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la cual adquirió en esa década los ferrocarriles departamentales, logrando la unificación administrativa del medio. En esa fecha se crea también la Empresa Colombiana de Aeródromos (Eca), la cual adquirió algunos de los principales aeropuertos del país y construyó otros, entre los que se destacan los de Bogotá (El Dorado), Barranquilla y Popayán.

[61] Decreto legislativo 0116 de 1951.

[62] Véase Banco Mundial (1979).

[63] El documento del Banco Mundial (1979) mostraba cómo a partir de 1961, el ferrocarril del Atlántico proveía una conexión permanente (en todas las estaciones) con el puerto Caribe de Santa Marta.

Las reservas internacionales acumuladas durante la guerra se gastaron prontamente, y los pagos de deuda se atrasaron como respuesta, en parte, a la acumulación de una demanda para reposición de equipos y, más tarde, a las expectativas creadas por la guerra de Corea y el temor a una devaluación. Sin embargo, el aumento de los ingresos externos pronto disipó los temores. En realidad, el incremento en los aranceles no cumplía con la fórmula según la cual a una caída de precios externos del café le seguía un aumento de la protección, fórmula que de acuerdo con muchos analistas reflejaba el comportamiento de las autoridades económicas en muchos momentos de la historia. Es más, el aumento de los aranceles al final del gobierno de Ospina se oponía a la tendencia en boga en el mundo —mas no en América Latina— en contra de los controles al comercio internacional, pues el fin de la guerra y los acuerdos de Bretton Woods conducirían a una apertura y al acelerado crecimiento del comercio internacional. Al contrario, el aumento de los aranceles estipulado en el Decreto-Ley 2218 de julio de 1950 expresaba y hacían concretos, como bandera conservadora, las voces de los industriales afiliados a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) acerca de la necesidad de la protección.

También sectores importantes del Partido Liberal eran partidarios de la protección, tal y como se constató en 1945 en los estertores del segundo gobierno de López Pumarejo, cuando a nombre de Colombia se consignó una tesis en su defensa en una propuesta de resolución dirigida a la Conferencia Internacional sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida como Conferencia de Chapultepec. En ella se afirmaba que los objetivos de la liberación del comercio habrían de armonizarse con los de crecimiento de los países "insuficientemente desarrollados", a los que debería permitirse "el acceso a etapas más avanzadas de la industria"; que dado el desarrollo desigual se había requerido protección para garantizar la estabilidad económica; y que sólo si se ampliaba el poder de compra "de los pueblos económicamente débiles se expandiría el comercio internacional" (Martínez, 1986b, p. 20)[64]. Sin embargo, más adelante, la convención del Partido

Al mismo tiempo, Colombia había desarrollado su sistema de troncales. A principios de los sesenta estaban sustancialmente completas la construcción de la Troncal de Occidente (Cartagena-Medellín-Cali-Pasto), de Oriente (Santa Marta-Bucaramanga-Bogotá-Neiva) y dos transversales principales que conectaban el este y el oeste del país.

[64] La resolución terminaba con una frase según la cual la delegación de Colombia considera necesario: "Recomendar a los países americanos que en la celebración de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, y en los proyectos-acuerdos sobre reducción de las barreras comerciales, se reconozca la necesidad en que se hallan los países de menor desarrollo económico de dar a sus industrias una adecuada protección aduanera" (Martínez, 1986b, p. 20).

Liberal, llevada a cabo en 1951, reclamaba que la tarifa sancionada en el Decreto-Ley de 1950 era ignominiosa y atacaba la nueva oligarquía industrial que estaba surgiendo como consecuencia de la tasa de cambio diferencial que privilegiaba la importación de maquinaria y materiales (Safford y Palacios, 2002)[65].

El Decreto 637 de marzo 20 de 1951 vino a complementar la reforma comercial al modificar el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior. "En este estatuto se recogen múltiples reglamentaciones dispersas y se pretende establecer un ordenamiento claro y único que permita la libertad del comercio hasta donde sea compatible con otros objetivos de la política económica" (Martínez, 1986b, p. 21). En los artículos 8-12 del estatuto se estipulaba que la compra y venta de divisas y la fijación del tipo de cambio se sometían al control del Banco de la República. Se mantenía un sistema de cambio fijo, al que la inflación, que aumentaría a niveles del 10% anual entre 1950 y 1970, le socavaría su valor real, lo cual constituía un subsidio para las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios de la industria y un castigo para los cafeteros y para los exportadores en general. Tales incentivos generarían eventualmente una escasez crónica de divisas, que era mayor cuando caían los precios internacionales del café, pero que bajo la presión de éstos conduciría a devaluaciones del tipo de cambio como las que se dieron en 1957, 1962 y 1965, las cuales, especialmente en los últimos casos, tuvieron efectos negativos sobre la inflación. Díaz-Alejandro describe estos episodios así:

> Entre el primer trimestre de 1957 y el primer trimestre de 1959, la tasa de cambio de importaciones aumenta en un 175%, mientras que el dinero más los quasi-dineros aumentan en un modesto 23%. Las tasas nominales de salario, por su parte, aumentaron en un 29%. Gracias a las espartanas políticas fiscales, monetarias y salariales, el incremento en los precios internos fue inferior que el de la tasa de cambio, con lo cual se dio un cambio en precios relativos (Díaz-Alejandro, 1976, p. 188).

El ajuste de la tasa de cambio dentro de una disciplina monetaria y fiscal permitió entonces una devaluación real considerable del peso. La experiencia

[65] De acuerdo con Sáenz Rovner, Carlos Lleras Restrepo habría estado detrás de las críticas, habiendo cambiado él mismo de posición: "Lleras Restrepo también atacó el proteccionismo industrial que él mismo había defendido mientras fue *lobbyst* de la ANDI en la década de los cuarenta" (Sáenz Rovner, 2001, p. 154).

fue muy diferente en 1962 cuando "El nivel de precios aumentó aproximadamente en la misma proporción de la devaluación nominal, una diferencia de fondo con la experiencia de 1957-1959" (Díaz-Alejandro, 1976, p. 191).

La devaluación de 1965 se dio por medio de la creación de una tasa de cambio para las exportaciones menores que representaba una devaluación del 50% y, posteriormente, se llegaría a la división del mercado de certificados de cambio en una sección para un grupo preferencial de importaciones y una sección de intermedias. Al final se generó una brecha creciente entre la tasa libre y la de importaciones. El aumento de la inflación en la primera mitad de 1966 erosionó el efecto nominal de la devaluación y buena parte de su efecto real. Para el momento en que Lleras Restrepo asume el poder, en agosto de 1966, virtualmente todos los pagos por importaciones se hacían a la tasa de $13,5 por dólar y casi todas las importaciones no prohibidas estaban en la lista de libre importación (Díaz-Alejandro, 1976, p. 199).

La tasa de cambio fija con inflación interna creciente desincentivaba la diversificación de exportaciones; su intensa volatilidad tampoco contribuía a que los agentes pudieran contar con un horizonte futuro claro para tomar decisiones adecuadas en torno a si exportaban o producían exclusivamente para el protegido y rentable mercado interno. Eventualmente, se introduciría una tasa de cambio deslizante en vez de introducir una limitación fuerte a la emisión monetaria para reducir la inflación a niveles internacionales.

Como se ha afirmado, el caso colombiano distó mucho de los proyectos populistas del Cono Sur que establecieron alianzas obrero-empresariales que forjaron un intervencionismo de una intensidad que nunca vivió el sistema político nacional. El colombiano era pues un populismo de derechas sin el apoyo de los sindicatos ni de las clases medias. No hubo, en todo caso, una depredación del excedente exportador o incidentes hiperinflacionarios (como sí los hubo en el resto del Cono Sur) que condujeran a drásticas redistribuciones del ingreso entre deudores, acreedores, gobierno y ciudadanía. Los incentivos así introducidos —protección, crédito subsidiado y muy bajos impuestos— debieron contribuir al desarrollo económico durante un tiempo, aunque después surgirían problemas de eficiencia, alejamiento de los patrones internacionales de calidad de la producción industrial y caídas del crecimiento que llevarían eventualmente a su modificación.

Las dificultades para el modelo de desarrollo cerrado comenzaron con la destorcida de los precios del café hacia comienzos de 1955, momento en el cual se inicia una de las crisis más profundas que ha vivido la economía colombiana y que tendría como una de sus consecuencias la caída del dictador Rojas Pinilla en 1957. En un primer momento, el desgastado gobierno militar no enfrentó la situación y continuó con su alto ritmo de gastos hasta llevar a la economía al borde del colapso[66]. Introdujo también un mercado libre de divisas paralelo al oficial que en los dos años siguientes se fue volviendo cada vez más complejo y arbitrario (Díaz-Alejandro, 1972, p. 135). El incremento de la deuda externa y la manifiesta intención de los organismos internacionales de suspender el crédito externo, junto con el interés expresado por Rojas Pinilla de prolongar su mandato hasta 1962, incrementaron la oposición al gobierno y produjeron finalmente su derrocamiento, poniendo fin a la aspiración del general de construir un peronismo a la colombiana.

El Frente Nacional, pactado entre los partidos Liberal y Conservador y aprobado por el pueblo en un plebiscito, se instaura a partir de 1958, después de un breve interregno militar en el cual se adoptaron las primeras medidas para estabilizar la economía y encarar la difícil situación. Es notable que la Junta Militar que derrocó a Rojas Pinilla produjo una devaluación a la que se había resistido la dictadura y que la había enfrentado con la Federación Nacional de Cafeteros[67].

El objetivo primordial del Frente Nacional de acomodar las tensiones entre los segmentos de la sociedad, sobre todo rurales, se va a manifestar en la esfera económica con el recurso a la planificación del desarrollo, reflejando el enfoque que se había impulsado en Punta del Este, en el marco de la Alianza para el

[66] En las Memorias de Hacienda de 1959, Hernando Agudelo Villa sintetizaba la situación así: "En mayo de 1957 la situación cambiaria era crítica, la balanza de pagos acusaba un desequilibrio fundamental; el país se había comprometido en una deuda comercial por cerca de 500 millones de dólares y su crédito externo había registrado un notable deterioro, las reservas internacionales habían descendido a niveles críticos para la estabilidad monetaria y la crisis cafetera empezaba a producir graves impactos. La desacertada política monetaria y fiscal había desencadenado un proceso inflacionario que repercutió inmediatamente en la desvalorización monetaria y, en consecuencia, en el tipo de cambio, determinando así la inminente devaluación de la moneda. En vez de la unidad cambiaria regía un sistema de cambios múltiples que anarquizó la política de importaciones, dio origen al contrabando, a la sobrefacturación y a la huida en gran escala de capitales colombianos al exterior" (Ministerio de Hacienda, 1959, p. 63).

[67] De acuerdo con Martínez (1986b), la Junta Militar delineó en el Decreto 107 de 1958 las bases de su política comercial y cambiaria que a grandes rasgos consistió en: a) la creación de un nuevo mercado de certificados de cambio paralelo al libre, *pari passu* una fuerte devaluación de los tipos de cambio a 31 de diciembre de 1957; b) la creación de la Superintendencia de Importaciones, la elaboración de una lista de licencia previa que operaría junto con una de prohibida importación y una de libre importación, y la elevación de los depósitos previos; c) pago total de la deuda externa atrasada; y d) fomento a las exportaciones y establecimiento de retención cafetera en especie con miras a controlar la oferta y cumplir los compromisos contraídos en México entre países productores en octubre de 1957.

Progreso. En términos generales, el país había contraído el compromiso de instituir un proceso de reforma agraria y elaborar un plan decenal (Perry, 1973) (lo cual reflejaba el interés continental de frenar el avance del comunismo que se había instaurado en Cuba), así como también enfrentar de alguna manera los desajustes en los derechos de propiedad y en las pérdidas de vida que había ocasionado la Violencia, y finalmente proseguir la vía de desarrollo económico con intervención del Estado y con protección.

Sin embargo, las reglas de juego fueron excluyentes para los sectores que pretendieran iniciar nuevos partidos y el Partido Comunista continuó ilegalizado, aunque sus cuadros participaron en política asociándose a facciones del Partido Liberal, como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) de Alfonso López Michelsen. Así mismo, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), partido iniciado por el derrocado Rojas Pinilla, se presentaba a las elecciones en sus dos bandos (liberal y conservador), de tal modo que si bien había restricciones nominales importantes para el libre ejercicio de la política, en la realidad las facciones prohibidas se agrupaban alrededor de las que disfrutaban de la legalidad y con las que tenían alguna cercanía ideológica.

Al tiempo que el Frente Nacional adoptaba la planificación del desarrollo, se corrigieron algunas deficiencias de la política cambiaria y de comercio exterior (Ley 1 de 1959) y se insistió nuevamente, después del breve período de liberación de 1954, en el camino de la restricción a las importaciones con los decretos 1345 y 1346 de 1959, en los cuales se sancionó el nuevo arancel de aduanas con un espíritu muy proteccionista explicado, ahora sí, por la crisis cambiaria, pero también por el deseo de proteger la industria nacional y estimular su crecimiento. En 1967 y al borde de una nueva crisis cambiaria, el gobierno adopta un régimen de tipo fijo deslizante, una devaluación "gota a gota" que termina por incentivar positivamente las exportaciones tanto tradicionales como las nuevas que comienzan a surgir de la industria y de la agricultura que crecieron a la sombra de la protección, pero que se rehúsan a prescindir de ella. Desde ese momento, los períodos con incrementos en protección se van a alternar con los intentos de liberalización del comercio. Estos últimos fracasaron por diversas razones y solamente con las reformas estructurales de principios de la década de los noventa se puede hablar de una liberalización relativamente completa.

Crédito de fomento y agricultura en Colombia

En Colombia el mercado de tierras no funciona eficientemente y las grandes reformas en las políticas agropecuarias no han contribuido a mejorar las deficiencias. Ahora bien, una característica de un mercado imperfecto es que puede contagiar a otros mercados. Una falla en un mercado puede llevar a problemas en los demás. La mala distribución de la tierra trae consigo la ausencia, para muchos productores, del colateral necesario para participar en el mercado de crédito, con lo cual se afecta el funcionamiento de este último. Si el mercado de crédito o capital funciona adecuadamente, todos los insumos se pueden adquirir mientras su adquisición sea rentable. Un mercado de crédito perfecto hace que los fondos prestables estén disponibles. Sin embargo, si este mercado no funciona adecuadamente, todos los mercados tienen que ajustarse a esta circunstancia. La falta de capital puede llevar a que el trabajo y la tierra fluyan de quienes no tienen acceso al capital a quienes sí lo tienen (Ray, 1998).

El mal funcionamiento del mercado de crédito para la agricultura impidió que el recurso llegara adecuadamente a las actividades del campo. El fomento por medio del crédito, enfoque que había comenzado en Colombia hacia la década de los veinte y se hizo de entrada a favor del sector rural, no contribuyó a arreglar las cosas. El crédito de fomento limitó los alcances de la política monetaria y terminó por viciar los subsidios implícitos en el crédito, al caer en manos de grandes y medianos productores rurales. No obstante, hasta 1948 la legislación financiera basada en los principios de la Misión Kemmerer limitaba el crédito bancario a las operaciones de corto plazo; sólo en ese año y el siguiente se autorizó a las cajas de ahorro y posteriormente a los bancos comerciales, la colocación de crédito de fomento a cinco años. De otro lado, las entidades de fomento financiaban sus actividades con recursos de mercado o recibían aportes del presupuesto nacional como en el caso del IFI. El gobierno comenzó a encauzar recursos de ahorro financiero hacia actividades de fomento al expedir la Ley 90 de 1948, por medio de la cual se obliga a los bancos a invertir el 5% de sus depósitos a la vista en bonos de la Caja de Crédito Agrario (Gómez, 1990).

El giro definitivo hacia el fortalecimiento del crédito de fomento se dio con el Decreto 756 de 1951, el cual facultó al Banco de la República para fijar parte del cupo ordinario y extraordinario y un cupo especial para el descuento de operaciones consideradas de fomento. Para ampliar la cobertura del sistema se permitió a los bancos comerciales realizar operaciones de redescuento en el

banco central, lo cual se acabó de concretar en 1952[68]. En 1957 se extendió a todo el sector agropecuario la autorización de redescuento de préstamos destinados a la cría y el levante de ganado en virtud del Decreto 2482 de 1952. Con la Ley 26 de 1959 se reglamentó la participación de la actividad agropecuaria en el crédito de fomento. Por medio de esta ley, se obligaba a los bancos a colocar un mínimo de 15% de sus depósitos a la vista y a término para el fomento del sector agropecuario. La ley se constituyó en el primer intento formal de vincular el capital privado al financiamiento del sector agrícola.

Al tiempo con la expedición de la Ley 26, al finalizar la década de los cincuenta se contaba con un grupo de entidades especializadas recién creadas, nacidas de la necesidad de fortalecer la política de fomento, pues el direccionamiento voluntario del crédito por parte de los bancos comerciales estaba por debajo del potencial. En el caso del sector agropecuario, habían sido fundados los llamados "bancos gremiales", esto es, el Banco Ganadero, el Banco Bananero del Magdalena y el Banco Cafetero (González y García, 2002)[69].

De acuerdo con González y García (2002, p. 119), en el período 1950-1962, la tercera parte de los préstamos vigentes del sector financiero se concentraba en la actividad agropecuaria. El crédito dirigido al sector industrial era relativamente reducido a pesar de las medidas que se habían tomado para aumentar su dinamismo. En buena medida ese vigoroso desempeño provenía de las entidades especializadas. Para 1960 la Caja Agraria era la entidad más grande y la que colocaba la mayor cantidad de recursos de crédito del sector financiero, como consecuencia del tratamiento especial que le confería el Banco de la República en términos del acceso a sus recursos de crédito y redescuento, de la participación que se le había otorgado en los recursos provenientes de la venta de las acciones del gobierno nacional en el Banco de la República, así como del diferencial cambiario obtenido por las operaciones de la Federación Nacional de Cafeteros.

Aunque la Ley 26 fue un mecanismo importante en el redireccionamiento del crédito bancario hacia el sector rural, su efectividad se vio menguada durante toda su existencia básicamente por dos razones: en primer lugar, la banca comercial sólo ofrecía préstamos de corto plazo debido a que los recursos captados eran fundamentalmente de alta liquidez y, en segundo lugar, aunque

[68] Decretos 384 y 1760 de 1951 y Decreto 2482 de 1952.

[69] Desde 1958 se habían otorgado las primeras autorizaciones para la entrada en operación de las corporaciones financieras, las cuales habían sido reglamentadas por medio del Decreto 336 de 1957.

inicialmente las tasas de interés fueron competitivas, a medida que se aceleró el proceso inflacionario las tasas reales de interés se hicieron cada vez más reducidas, lo cual generó un exceso de demanda por recursos que desmotivó el control de la banca comercial por el destino de los préstamos y terminó en una desviación de los mismos hacia otros sectores (Araya y Ossa, 1976).

En 1966, el Congreso creó, bajo la administración del Banco de la República, el Fondo Financiero Agrario (FFA), el cual pretendía ser un mecanismo más eficiente que lo que hasta ahora había sido la Ley 26. Este nuevo fondo cambió la modalidad de los "préstamos obligatorios" por las "inversiones forzosas", las cuales provenían de los "bonos de fomento agrario" emitidos por el banco central. El objetivo del FFA fue básicamente la financiación de los cultivos semestrales. Los créditos eran adjudicados a propietarios de medianas y grandes explotaciones tractorizadas, bajo la condición de emplear insumos tecnológicos (semillas mejoradas, fertilizantes, etc.) y asistencia técnica profesional. El nuevo sistema permitió realizar un control efectivo de las operaciones y ejercer supervisión y seguimiento a los desembolsos y las inversiones, lo cual hizo posible realizar una planeación agrícola eficiente. La Ley 26 continuó operando con préstamos orientados a la ganadería, los cultivos semipermanentes y de tardío rendimiento, la adecuación de tierras y la adquisición de maquinaria. Durante su existencia (1966-1973), los recursos del FFA se canalizaron principalmente hacia el financiamiento de cultivos comerciales[70]. Para este tipo de cultivos se destinó el 88% del crédito, cubriendo cerca de un 84% del área total financiada. Los cultivos más beneficiados fueron el algodón y el arroz, en los cuales se daba el grado de mecanización y de utilización de insumos típicos de la revolución verde[71] (Araya y Ossa, 1976).

A principios de los años setenta comenzaba a abrirse paso en Colombia un punto de vista que pretendía devolver al Banco de la República las funciones que le fueron asignadas en su fundación, es decir, ser prestamista de última instancia y autoridad monetaria, lo cual permitiría el desarrollo natural del mercado interno de capitales. Se consideraba que la represión financiera alcanzada con los préstamos forzosos y la escasa profundización del mercado de capitales que se presentaron en el período del crédito de fomento habían restringido la acumulación de capital para toda la economía en favor de la capitalización

[70] Los cultivos comerciales están conformados por: cebada, algodón, arroz, sorgo, soya, ajonjolí, caraota y maní.

[71] Sobre la revolución verde, véase más adelante el capítulo V.

del sector agropecuario. A la vez, los resultados del crédito del FFA, aunque generaron un crecimiento del ingreso en general, no obtuvieron resultados satisfactorios en la distribución ni el empleo (Araya *et al.*, 1976).

Sin embargo, la presión de los grupos de interés que se habían formado alrededor de los subsidios del FFA, sumado a los favorables resultados de esta institución en cuanto capitalización del sector agropecuario, impidieron que triunfara la visión que abogaba por eliminar la represión financiera generada por el crédito de fomento y, por el contrario, se dio la extensión de los créditos del FFA a todo el sector y se creó un nuevo fondo. Los beneficios del FFA se ampliaron a la ganadería con la creación del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) en 1973. En este último se unificaron los dos mecanismos de fomento anteriores: la Ley 26 y el FFA. La lógica de su creación estaba en que la participación de los préstamos dirigidos a la ganadería se estaba reduciendo notablemente tanto en los bancos comerciales como en la Caja Agraria[72]. En los bancos aumentaba la participación del crédito para la construcción mientras que en la Caja era el crédito agrícola el que aumentaba.

La ampliación de las funciones de fomento del Banco de la República con la creación del FFAP se inspiraban en la corriente teórica internacional keynesiana surgida a partir del derrumbe del patrón oro, el cual había llevado a la mayoría de los gobiernos, y en especial a sus bancos centrales, a adquirir nuevas funciones que consistían en mantener un nivel de empleo alto pero sin descuidar la inflación. La desconfianza internacional que se había generado con el colapso de la paridad entre dólar y oro suscitó el establecimiento de sistemas de intermediación financiera autárquicos que buscaban la descentralización en la asignación de los recursos financieros y la canalización del ahorro hacia la inversión.

El recién creado FFAP era administrado por el Banco de la República mediante el mecanismo del redescuento a los bancos comerciales, los cuales ejecutaban los recursos como préstamos de corto, mediano y largo plazo a grandes y medianos terratenientes para la adquisición de bienes de capital y activos corrientes. Los propósitos del FFAP consistían en incrementar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas para hacer frente a las necesidades alimentarias de la población y fortalecer las exportaciones de bienes agropecuarios y, por otra parte, estimular una distribución equitativa del ingreso rural y la utilización apropiada del trabajo y la tierra.

[72] De acuerdo con la información suministrada por Peña y Solano (1988), en los bancos se pasa de una participación cercana al 55% en los créditos nuevos otorgados al final de las décadas de los treinta y cuarenta, a una de 26% hacia 1972. En la Caja Agraria se pasó de niveles de participación similares en esos mismos años a un 20% en 1972.

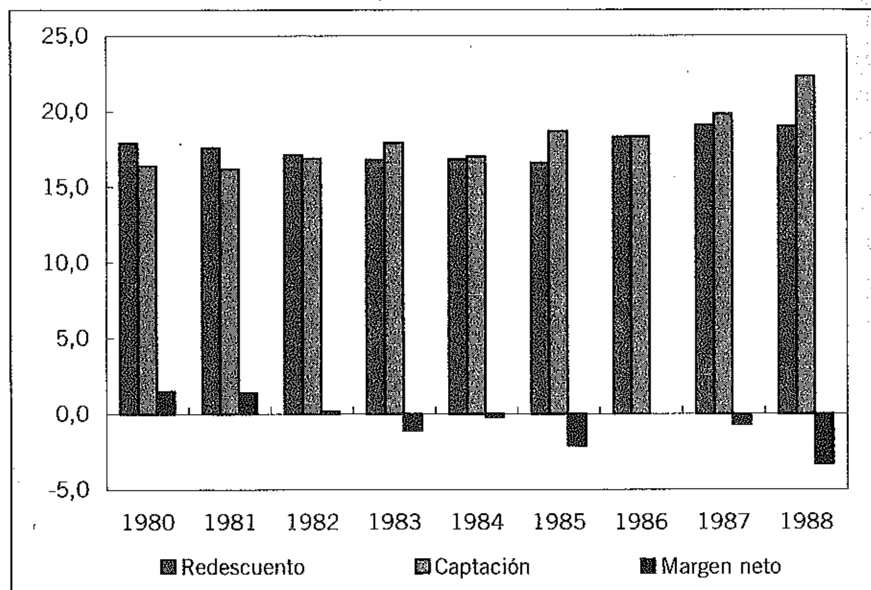
Desde su creación, el FFAP definió una nueva estructura para los créditos aprobados destinados al sector agropecuario. Los cultivos semestrales, por ejemplo, representaban durante todo el período en que existió el FFAP más del 50% de los créditos totales, entre los cuales se destacan el algodón, el arroz, el sorgo y la soya, seguidos por las actividades pecuarias que representaron el 24% de participación dentro del total, siendo la avicultura la más beneficiada dentro de aquellas. Otras actividades, como la compra de maquinaria, las obras de adecuación y la compra de fincas para profesionales del agro tuvieron una participación del 15%, lo cual se relacionaba con el objetivo de capitalizar el campo. Por su parte, los cultivos tradicionales fueron poco beneficiados con los créditos aprobados por el FFAP.

No tardaron en aparecer las dificultades dentro del nuevo esquema. A finales de los años setenta, el FFAP enfrentó serias dificultades relacionadas con el costo de las fuentes y los usos de los recursos. El FFAP se había sustentado principalmente con los recursos provenientes de las inversiones (que inicialmente se obtuvieron en su totalidad mediante títulos de fomento agropecuario, llamados de clase A), pero a finales de los setenta empezaron a presentarse desajustes entre las fuentes y los usos de recursos, lo cual obligó al Banco de la República a realizar emisión para corregir el déficit. La situación hizo necesaria la creación de nuevas fuentes de recursos, como los títulos nominativos con cargo a los recursos del encaje y los títulos agroindustriales, papeles que debieron ser adquiridos por los bancos comerciales. Estos títulos fueron adquiriendo cada vez más importancia dentro del total de fuentes y con ello limitaron la capacidad de crédito "competitivo" que la banca comercial podía ofrecer al resto de la economía y, por tanto, frenaba su desarrollo de largo plazo (Hernández, 1992).

La progresiva diversificación de las fuentes de recursos (principalmente de mercado) y la eliminación desde 1980 de la emisión monetaria para tal fin, incrementaron el costo promedio de las fuentes, sin que se diera un ajuste correspondiente de las tasas de redescuento. La tasa anual de captación del FFAP pasó de 16,2% en 1981 a 22,3% en 1988, frente a una tasa de redescuento que pasó de 17,6% al 19%, lo que en consecuencia generó un margen de intermediación negativo para el FFAP durante la mayor parte de la década (Gráfico 21) que en

1988 alcanzó un valor de $2.331,9 millones[73]. Estas pérdidas terminaron por ser financiadas con cargo a las captaciones adicionales de recursos, lo que significó destinar recursos que inicialmente debían dirigirse al agro para subsanar los déficit provocados por el margen entre los costos de las fuentes y los usos de los recursos. Esto, a su vez, llevó a que los recursos que se destinaban a la actividad productiva disminuyeran cada vez en mayor proporción y a que en el resto de la década las pérdidas del FFAP continuaran creciendo[74].

Gráfico 21
FFAP-Margen entre la tasa de captación promedio y la tasa de redescuento de los recursos
(Porcentaje)



Fuente: FFAP. Banco de la República.

[73] Banco de la República (1989, p. XX).

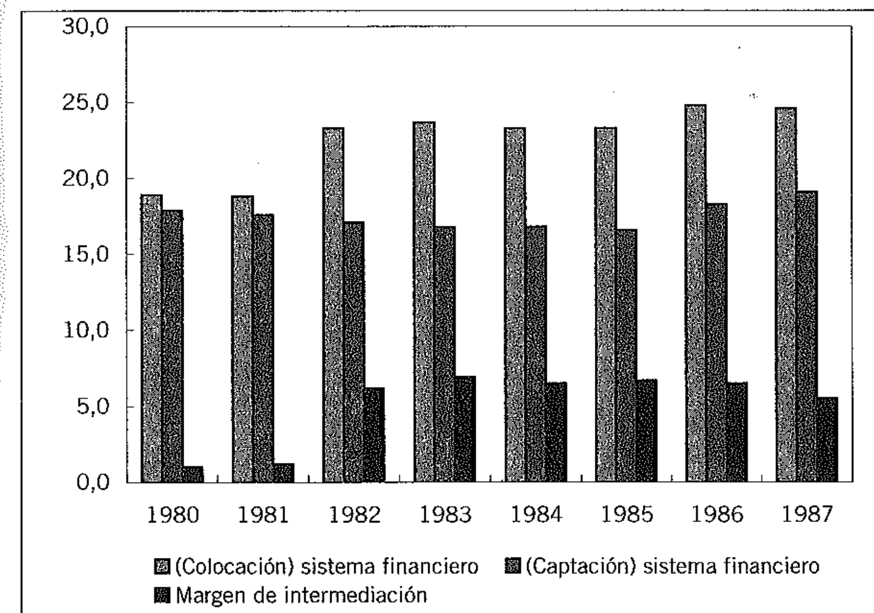
[74] Para dar solución al problema de desequilibrios entre usos y fuentes de los recursos del FFAP, en 1983 se expidió la Resolución 109 de la Junta Monetaria, mediante la cual se inicia la flexibilización de las tasas de interés de fomento. Al comienzo se sujetó a la DTF (tasa de interés de los depósitos a término fijo) la porción no redescontada de los créditos, corrigiendo los problemas de riesgo a los que se enfrentaban las instituciones del sistema bancario. Sólo desde 1987, tres años antes del desmonte del FFAP, mediante las resoluciones 24 y 25 de la Junta Monetaria del Banco de la Republica, se ató también a la DTF la parte redescontada por el FFAP. De esta manera, si ocurriera una fluctuación abrupta en las tasas internas de la economía, se minimizaría el impacto sobre el estado de pérdidas y ganancias y se evitaría una emisión sorpresa.

Por su parte, el sistema financiero mantuvo un margen de intermediación progresivo entre la tasa de interés nominal del crédito agropecuario y la tasa de redescuento, margen que después de 1982 fluctuó alrededor del 7% como se puede observar en el Gráfico 22.

A pesar de que el crédito del FFAP había crecido a una tasa real del 2,6% promedio entre 1974 y 1990, su déficit progresivo generado por unas tasas de captación superiores a la del redescuento a lo largo de los años ochenta deterioró su capacidad crediticia. Por otro lado, las trabas institucionales que no permitían el movimiento de las tasas de interés "subsidiadas" del crédito agropecuario ofrecidas por el sistema financiero y que las mantuvieron siempre muy por debajo de las de mercado igualmente pusieron en peligro el sostenimiento financiero del FFAP en el mediano plazo.

La situación de tasas reales negativas para el crédito de fomento que se dio en los años setenta y principios de los ochenta (Gráfico 23) como consecuencia de las altas tasas de inflación que se presentaron desde 1970 y de la reducida

Gráfico 22
Margen de intermediación del crédito agropecuario
(Porcentaje)



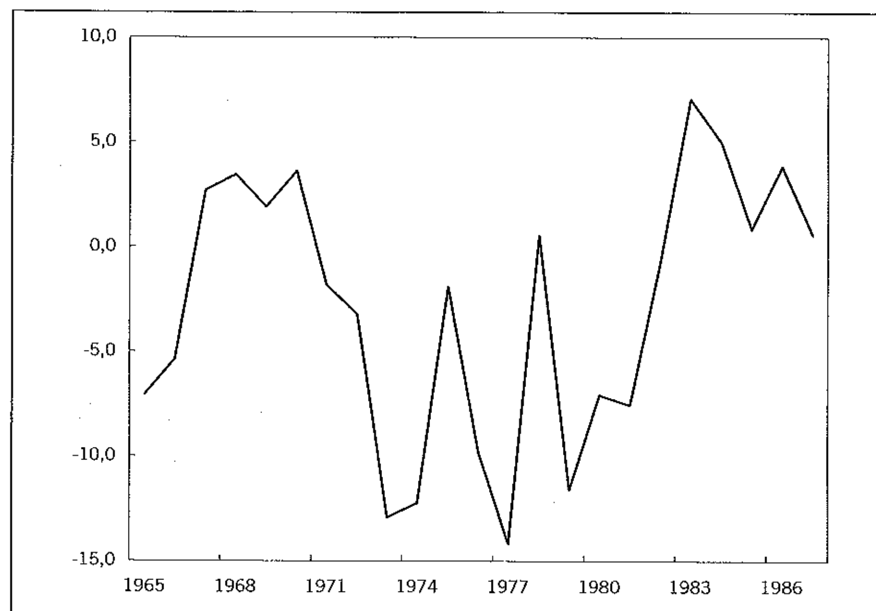
Fuente: FFAP. Banco de la República. Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990).

tasa de interés de los créditos de fomento creó unos sustanciales excesos de demanda por crédito rural. Muchos de estos deudores subsidiados dejaron con frecuencia de cubrir sus préstamos porque entendían que éstos eran concesiones políticas y sabían además que los bancos agrícolas estaban asegurados por el gobierno (Kalmanovitz y Avella, 2003).

La subvención en el crédito se dio por medio de tasas de interés diferenciales (nominales) para la agricultura, las cuales fueron más bajas que las de mercado durante todo el período. Esto representa un subsidio en detrimento del sistema financiero (Gráfico 24): al favorecer el crédito a los empresarios agropecuarios se provocó un racionamiento del crédito institucional y tasas de interés formales e informales mucho más altas.

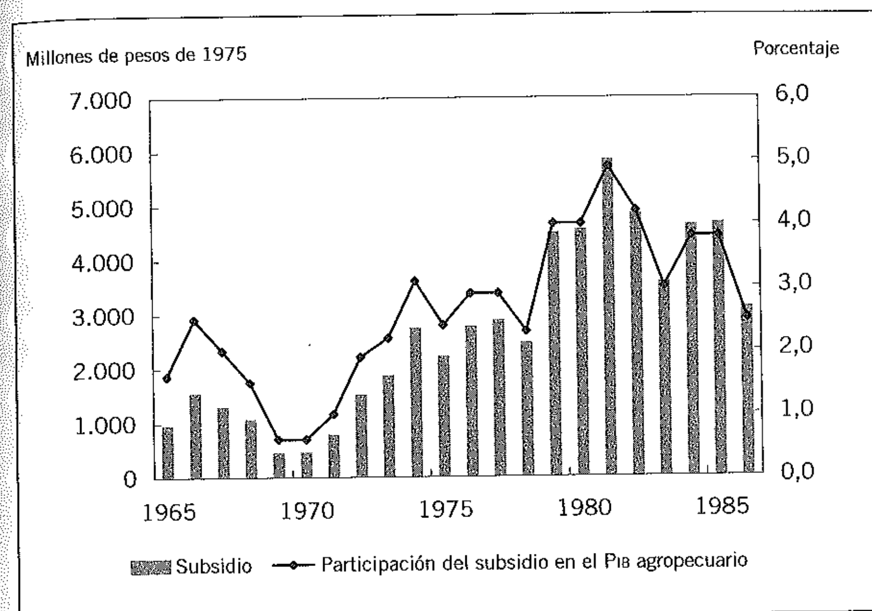
Fainboim (1986) demuestra cómo el factor crítico para el agricultor es la disponibilidad y la oportunidad de acceder al crédito y no el subsidio que se otorga vía tasas de interés diferenciales y negativas. Por su parte, Gómez (1990) también considera que los problemas que se deben resolver son los del riesgo

Gráfico 23
Tasa de interés real del crédito agropecuario
(Porcentaje)



Fuente: Banco de la República. Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990).

Gráfico 24
Subsidio implícito en el crédito agropecuario



Fuente: Banco de la República. DNP. Ministerio de Agricultura (1990).

que implica invertir el crédito rural y la transformación de plazos[75]. Por tanto, la intervención gubernamental a favor del campo mediante fondos de financiación se justifica sólo en el sentido que garantice la oportunidad y el acceso de los recursos que de otra forma no se daría. Pero es necesario que el crédito se regule teniendo en cuenta que las tasas de interés de colocación sean mayores que las de captación, de tal forma que no se generen pérdidas descontroladas. Por no cumplir con tales requisitos, tanto el FFAP como la Caja Agraria probaron no ser sostenibles en el tiempo y nunca lograron acumular utilidades que les permitieran incrementar sus operaciones (Hernández, 1992). A pesar de que los créditos aprobados por el FFAP crecieron a una tasa promedio positiva

[75] Un ejemplo que propone Gómez (1990, pp. 705-706) es el de las captaciones por títulos agroindustriales que normalmente son a 90 días y con los cuales se pueden ofrecer recursos a mediano y largo plazo. Si se elevaran las tasas de interés de mercado, el costo de captación de los recursos se elevaría, mientras se mantendrían fijas las tasas de colocación y redescuento, igual con la porción no redescontada de los bancos, lo que implica elevados riesgos de pérdida tanto para el fondo como para las entidades financieras.

hasta 1984, de ahí en adelante los redescuentos del FFAP se estancaron por completo.

En un documento de 1986, el Banco Mundial expresaba la desilusión de los organismos multilaterales por los deficientes resultados del crédito de fomento en Colombia, en línea con lo que se estaba advirtiendo en todo el mundo. El enfoque del Banco había evolucionado hacia una visión general de las finanzas rurales de las cuales el crédito era solamente un aspecto parcial. El problema fundamental era que se prestaba a tasas que no permitían recuperar los costos. De otro lado, las tasas activas bajas, los pobres niveles de depósito y los altos incumplimientos de cartera eran amenazas complementarias a la viabilidad de las organizaciones financieras de servicio rural. En relación con el FFAP y la Caja Agraria, el diagnóstico del Banco afirmaba lo siguiente:

> (...) el costo ponderado promedio de los recursos del FFAP se ha casi duplicado desde 1974, pero la tasa promedio de redescuento que carga solamente ha subido el 50%. El margen del FFAP ha declinado así continuamente desde finales de la década de los setenta, ha sido escasamente suficiente para cubrir sus costos operativos en años recientes y fue negativo en 1984 (...) El gran diferencial entre las tasas promedio de préstamo y de captación de la Caja Agraria le deja un margen de intermediación de alrededor de 14%, comparado con márgenes de alrededor de 5% para los bancos Cafetero y Ganadero y de 4% para los principales bancos comerciales (...) A pesar de márgenes inusualmente elevados, la Caja Agraria —enfrentada con una tasa inusualmente alta de préstamos de dudoso recaudo y costos administrativos muy altos asociados parcialmente con la multiplicidad de roles que se le pide que desempeñe— ha estado incurriendo en pérdidas durante varios años anteriores (Banco Mundial, 1986, p. V; tomado de Cuéllar, 2004, p. 170).

Hacia finales de los años ochenta, quedaba claro que las instituciones de fomento agropecuario en Colombia no lograron generar una guía adecuada para una toma de decisiones correcta. Estas reglas de juego diferentes para los participantes de la economía, en especial para los empresarios que acceden al crédito bancario, generaron desincentivos al desarrollo de nuevas empresas (las no subsidiadas) y plantearon cambios estructurales al crecimiento económico del país. Por otro lado, la inflación generada en parte por los continuos excesos de emisión, parcialmente destinados a corregir los déficit del FFAP, generaron

modificaciones de los contratos que trastornaron los derechos de propiedad de los acreedores adquiridos en el pasado, situación que posiblemente alejó al país de una mayor profundización financiera y por tanto de un crecimiento económico más rápido. Al fin y al cabo, la inflación licua parte del valor de las deudas contraídas de los acreedores, de tal modo que alivia su servicio nuevamente en términos reales. También cambia las expectativas de inflación futura y lleva a los sindicatos a replantear sus pliegos buscando restaurar el valor real de los salarios. La mayor inflación lleva también a que los bonos pierdan precio, elevando las tasas de interés reales de largo plazo, las cuales son las relevantes para la inversión de las empresas, y por ello contribuye a un menor crecimiento económico (Kalmanovitz, 2003).

En términos generales, la política de crédito de fomento realizada en este período obedeció a un comportamiento paternalista para con los agricultores y, aunque el crédito dirigido a través del FFAP favoreció la capitalización del sector rural, la financiación hacia básicamente unos pocos cultivos resultó en un proceso de captura de rentas de la emisión monetaria del banco central por parte de algunos agentes del sector[76], lo cual generó un efecto negativo sobre la asignación de recursos, dado que ésta se efectuó con base en criterios arbitrarios y no con medidas de eficiencia.

Ya al final de la década de los noventa, el crédito de fomento había entrado en crisis y el sistema que se había ido estructurando a lo largo del siglo era insostenible. Las instituciones financieras habían creado dentro de ellas dos entidades, una de fomento y otra comercial, y con ello se había generado un sesgo a la macrocefalia dentro de las instituciones (Montenegro, 1990, p. 95). Existía un consenso acerca de la necesidad de liberar la política monetaria de los compromisos a la que la llevaba el crédito de fomento, consenso que finalmente se expresó en el desmonte de los fondos financieros y posteriormente, con la Constitución de 1991, al establecerse que el Banco de la República debía ser un banco de emisión y no de fomento.

La creación del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) en 1990 fue un primer paso, aunque incompleto, en esa dirección y en cierta medida precedió a la desvinculación de los fondos de fomento del Banco de la República (Bancoldex, Fondo de Fomento Industrial y Fondo de

[76] En la mayoría de los casos, este subsidio del crédito de fomento se concentra en los grandes agricultores, empeorando la situación de distribución (González-Vega, 1983).

Desarrollo Territorial). La oposición de algunos gremios, en especial la SAC y los gremios de la agricultura comercial, a la creación de Finagro y al nuevo esquema fue muy activa (Perry y Zuluaga, 1989). Tal vez el proyecto definitivo en el cual se conservó el manejo de inversiones forzosas reflejó en cierta medida la férrea defensa del statu quo que hicieron esas entidades.

La visión del fomento a la producción persistió con Finagro, cuya filosofía iba en contravía del sistema financiero más liberal que había surgido en la última década del siglo XX. Colombia tenía para entonces un sistema financiero que se había modificado profundamente, en el cual las instituciones financieras, que en el pasado habían tenido que dirigir sus préstamos hacia determinados sectores y en determinados plazos y condiciones, fueron liberadas de la mayoría de esas obligaciones. El Estado también disminuyó su participación en el sistema financiero y se facilitó el ingreso de firmas extranjeras.

El cambio de carácter estructural se dio al tiempo con un fenómeno puramente transitorio. Con la crisis financiera de 1999 terminó el ciclo que se había iniciado al comienzo de la década y que tenía una estrecha conexión con el influjo de capitales que se había presentado en toda América Latina. Una consecuencia de la crisis fue la reducción del sistema financiero después de la hipertrofia que había tenido durante el auge de crédito y la burbuja de gasto. El ajuste se dio por número de entidades (alrededor de noventa entidades financieras desaparecieron entre 1996 y 2001) y también por la disminución del crédito al sector privado (Tenjo y López, 2003).

Al final del siglo XX se consideraba que la cobertura física del sistema financiero en el área rural era suficiente. Un estudio del Banco Mundial (2003, p. 76) encuentra que en relación con un grupo de países similares, Colombia tenía niveles superiores de penetración y de cobertura en el mercado rural. Alrededor del 83% de la población rural y más de dos tercios de los municipios clasificados como rurales tenían al menos una institución bancaria dentro de sus límites municipales. Sin embargo, el crédito no fluía adecuadamente a las actividades que se desarrollaban en dicha área, incluida, claro está, la actividad agropecuaria, la cual debe ser el destino prioritario del crédito rural. En el mismo estudio se hacen estimativos que muestran que el acceso a los servicios financieros en el área rural se encontraba en niveles inferiores a los de países de similar tamaño. También se puede calcular, con el uso de información proveniente de encuestas y de entrevistas a grupos de control, que al final de los años noventa alrededor del 8% de los hogares y empresas rurales tenían acceso al crédito formal. Además, el mercado del crédito rural era segmentado y el

encuentro entre oferentes y demandantes se daba con base en el uso esperado del crédito, monto, madurez y tasas de interés. En esas condiciones, los bancos prestaban al segmento de medianos y grandes productores agropecuarios en condiciones de montos más altos, con vencimientos de más de un año y a tasas de interés inferiores al promedio. Los prestamistas informales financiaban a quienes no cumplían los requisitos de las instituciones formales (como un colateral aceptable) en condiciones mucho más onerosas, ofreciendo entre otras la pignoración de sus cosechas o la venta obligada de ellas al acreedor.

Para el año 2000, el sistema financiero era mucho más complejo que el que había existido cuando reinaba plenamente el fomento a la producción. Además de los bancos, en el crédito rural tenían gran importancia las cooperativas financieras debido al papel que desempeñan en los pequeños municipios rurales. Existían, al final del siglo, otras importantes fuentes de financiamiento para los productores agrícolas, como los comerciantes y los proveedores y, para el caso de los pequeños productores (y pequeños montos de préstamos), los prestamistas informales. También la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA) se había convertido en una fuente importante de financiamiento para la inversión mediante sus operaciones de derivados.

Los cambios más importantes se comenzaron a dar desde 1990, cuando se inició una serie de acciones que modificaron la legislación y la regulación del crédito para la agricultura. En ese año se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el cual estaba conformado por los fondos ganaderos y las entidades financieras involucradas en la financiación de dicha actividad. Entre las responsabilidades y los objetivos del nuevo sistema se encontraba la formulación y coordinación de todo el financiamiento destinado al sector agropecuario. En su interior también se crearon instituciones reguladoras y de administración para el crédito agropecuario: la llamada Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), que era la entidad de mayor jerarquía con la función de administrar el Sistema y de definir la política de crédito agropecuario, y Finagro, creado para cumplir el papel de banca de segundo piso que antes tenía el FFAP. Se creó también un fondo de garantías —FAG— que en la práctica era una cuenta administrada por Finagro para garantizar créditos concedidos dentro del Sistema Nacional de Crédito.

En muchos aspectos, la filosofía que inspiró los cambios del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estaba impregnada de las ideas intervencionistas tal y como se habían plasmado en la etapa de las inversiones forzosas del crédito de fomento (Ley 5 de 1973 y otras). Finagro, en particular, la entidad que fue el

centro de la política de crédito agropecuario durante los años noventa, utilizó el redescuento como su principal instrumento de intervención. Como banco de segundo piso, Finagro era el único en ese período que obtenía recursos de las inversiones obligatorias que debían hacer las instituciones de crédito en papeles del gobierno. Estos últimos eran los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que debían ser suscritos por las instituciones financieras como una proporción fija de sus obligaciones sujetas a requerimientos de reservas. Los rendimientos pagados por tener los TDA eran menores que los que podían ser obtenidos en el mercado abierto[77], con lo cual tener esos papeles en el portafolio representaba un impuesto para las instituciones que los poseían. Ese impuesto se justificaba como una transferencia hacia el sector agropecuario y en particular a los pequeños productores.

El esquema de Finagro, basado en un instrumento de intervención como el redescuento, introdujo un elemento de distorsión en el mercado financiero y, adicionalmente, no alcanzó sus objetivos de crédito. Por muchos años, las operaciones de redescuento de la entidad no tenían su contrapartida en su acumulación de recursos por medio de TDA. El exceso de liquidez resultante se colocaba en bonos y otros instrumentos del mercado financiero (Banco Mundial, 2003, p. 57).

La excesiva carga tributaria que para los bancos representó la acumulación de TDA indujo la evasión tributaria y generó incentivos para desplazar esa carga hacia otros agentes. El único incentivo en la línea de redescuento era su precio sin ajustar por los costos adicionales que se presentaban por el tipo de objetivo que se perseguía. En esas condiciones, el riesgo era asumido por la entidad detallista que otorgaba el crédito, con lo cual era difícil que los préstamos llegaran a donde se quería, por la poca disposición de los bancos a otorgarlos. La situación abría el espacio para que otro tipo de entidades y de prestamistas financiaran las actividades agropecuarias y para que los bancos aumentaran el costo de sus productos financieros como una forma de enjuagar las pérdidas de ingreso por la tenencia de TDA.

La persistencia de la orientación del crédito de fomento en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estaba en contradicción con las nuevas funciones

[77] Esta situación llevó a la intervención del Banco de la República por medio de la Resolución Externa 03 de 2000.

que le confería al banco emisor la Constitución de 1991 y la Ley 35 de 1993, la cual buscaba separar la política de fomento de la política monetaria. La visión de política que se tenía en ese momento procuraba que la asignación del crédito de fomento se guiara por criterios de eficiencia económica y de agilizar los procesos administrativos asociados con su otorgamiento. En 1990 y 1991 se desvincularon del Banco de la República los fondos financieros dedicados al fomento del sector agropecuario y exportador. Los restantes fondos de fomento que permanecieron dentro del banco central se fueron extinguiendo gradualmente hasta finalmente ser transferidos al IFI.

El enfoque de crédito directo que persistió en Finagro aseguraba que el subsidio del mecanismo fuera capturado por las élites agrícolas, productores bien conectados y bien establecidos que tenían acceso a un crédito tan difícil de obtener. Adicionalmente, el mecanismo de garantías de crédito reforzaba la segmentación del mercado haciendo que sólo aquéllos con acceso al crédito redescontado se pudieran beneficiar de los incentivos a la inversión. El resultado final traía consigo la fragilidad de todo el esquema con situaciones que podían conducir a la elección de "malos clientes", pues sólo se examinaba la viabilidad de una actividad y no la capacidad total de endeudamiento del productor.

Con esa situación, en Colombia, como en otros países en desarrollo, una fracción muy importante de las transacciones de crédito se lleva a cabo en el sector informal a pesar de los esfuerzos del gobierno para canalizarlas por medio de los bancos oficiales o comerciales. La causa de esa situación es la ausencia de un colateral por parte de los pequeños productores, un prerrequisito usual que exigen los bancos para conceder crédito.

La visión sobre la agricultura en los planes de desarrollo

La experiencia del control de cambios y la expansión monetaria durante la gran depresión de los años treinta (que en todas partes sembraron dudas sobre la capacidad de los mecanismos de mercado para propiciar el crecimiento), así como las intervenciones estatales impulsadas por las necesidades del país frente a las limitaciones a su comercio impuestas por la segunda guerra mundial, se combinaron para albergar un consenso político sobre la conveniencia de tener instrumentos públicos de planificación racional de la actividad económica. Como ya se vio, la segunda república conservadora combinó la alta protección a la agricultura y a la industria con un sistema de banca central de fomento y,

finalmente, con la ampliación de las actividades del IFI, la nacionalización de la Concesión De Mares, la fundación de Ecopetrol, y el establecimiento de la siderúrgica de Paz del Río como escalones que conducían a la industrialización del país. Los gobiernos del Frente Nacional y los que siguieron continuaron con el modelo conservador de protección, autarquía y fomento crediticio, ahora con una visión más keynesiana y liberal, si se quiere, pero siempre inspirada por la CEPAL. Cada uno de los gobiernos frentenacionalistas elaboró planes que debían acelerar el desarrollo nacional y atender las demandas de servicios públicos, educativos y de salud de la población.

El entorno propicio a la planificación se explicaba por las implicaciones de política económica de los modelos y las hipótesis de los economistas del desarrollo de la época, las cuales presupuestaban una fuerte acción estatal. En el mundo ese enfoque era el resultado de la labor de los economistas, una vez el tema del desarrollo les fuera cedido después de la segunda guerra mundial, en la medida en que los gobiernos independientes de los países en desarrollo buscaban asesoría para la aceleración de su crecimiento económico (Meier, 2002).

El debate sobre el sector agrícola en la segunda mitad del siglo giró alrededor del diagnóstico realizado por la misión del BIRF dirigida por Lauchlin Currie que entregó su informe en 1950. Urrutia lo resume de la siguiente manera:

> Por una parte, el informe tenía un sesgo progresista, en el sentido de favorecer diversos objetivos liberales, tales como la tributación progresiva, el impuesto predial, la disminución de las disparidades en el consumo y un incremento del gasto público en las necesidades básicas de salud, educación y servicios públicos. Por otra, el informe apoyaba la ortodoxia económica al poner de relieve la necesidad de aumentar la productividad y la conveniencia de recurrir al mercado para lograr una eficiente asignación de los recursos productivos. Esto implicaba la eliminación de todo tipo de control de precios y de importaciones, la eliminación de racionamiento y subsidios, así como crear condiciones de competencia en la economía. Incluso recomendaba no llevar a cabo el proyecto de la siderúrgica de Paz del Río con dineros oficiales (Urrutia, 1986, pp. 61-62).

En el análisis que resultó del trabajo de la Misión aparece la primera observación seria contra la tendencia que se profundizaría en el tiempo de hacer

intervención a favor de los negocios privados, descuidando las necesidades de la gente y hasta las más elementales funciones del Estado.

La desproporción entre el número de habitantes de las áreas rurales y su baja productividad fue interpretada por la Misión como uno de los problemas centrales de la economía colombiana[78]. Se consideraba que la utilización de las mejores tierras en ganadería era antieconómica, muy por debajo del óptimo posible. Una de las principales propuestas era un impuesto progresivo a la tierra para presionar a los terratenientes a intensificar el cultivo de la tierra subutilizada o a vender la que utilizaban de manera más ineficiente para con ello propiciar el abaratamiento y la reducción de la renta del suelo, todo acompañado de una estrategia general para originar una rápida migración de la población campesina hacia las ciudades.

Currie estaba convencido de que la producción agrícola se podía incrementar con muy poca o ninguna mano de obra adicional. Esto significaba que la mano de obra de las regiones sobrepobladas de Boyacá, Nariño y la Costa Caribe podía reclutarse para trabajar en las ciudades. No estuvo de acuerdo Currie con las visiones que deploraban la migración de las áreas rurales a la ciudad y buscaban frenar esa tendencia recurriendo a la reforma agraria. En su parecer, en un diagnóstico que después modificaría levemente, el problema de fondo se encontraba no tanto en las tenencias excesivamente grandes de tierra o en el latifundismo, sino en la parcelación excesiva o minifundismo, acompañada de la explotación con una tecnología primitiva que propiciaba la erosión de la tierra. El énfasis de la acción estatal debía hacerse, en consecuencia, estimulando la agricultura de exportación que aprovechara las grandes escalas de producción en productos tales como el ganado vacuno de engorde, algodón, azúcar y aceite de palma. En ese sentido, para Currie la despoblación de las áreas rurales era un fenómeno deseable, una consecuencia necesaria del desarrollo económico y social (Sandilands, 1990).

Esa dura visión fue muy cuestionada pues iba en contravía de la defensa del modo de vida campesino, sacudido por la violencia y el cual requería una política compensatoria y protectora por parte del Estado, sentimiento que era

[78] En el informe se hacía la famosa aseveración acerca de que en Colombia los campesinos explotaban parcelas fragmentadas en las laderas de las montañas, terrenos difíciles y remotos, y producían cosechas de subsistencia, mientras que las llanuras más fértiles y accesibles estaban en manos de un número relativamente pequeño de terratenientes ricos que producían cosechas comerciales o, lo que era más común, las dedicaban al pastoreo del ganado.

predominante en el país. El riesgo de la estrategia de Currie era que la política económica contribuyera a generar una enorme población urbana desempleada o subempleada, en lo que eventualmente se calificaría como el "sector informal", y eso pesaba en la visión de los que pretendían frenar la emigración del campo hacia la ciudad. Por el contrario, el de Currie era un enfoque acorde con el papel que se le confería a la agricultura en Occidente e influenciado por el trabajo de Arthur Lewis, quien había planteado que ésta podía proveer un trabajo excedente y otros recursos para ser transferidos a la industria y así acelerar el desarrollo económico (Staatz y Eicher, 1990)[79].

Los planteamientos del Birf no se convirtieron en propuestas oficiales de desarrollo sino mucho tiempo después. Sería el plan de desarrollo de Lleras Camargo (1958-1962) el que produciría un replanteamiento de la acción estatal y de las metas de la política económica tomando los elementos intervencionistas surgidos en la república conservadora, pero adaptándolos a un consenso bipartidista que no fue operativo inmediatamente. La importancia de dicho plan se encuentra en que retomó ideas de intervención apoyado en el clima internacional favorable a ese tipo de acciones. También definió los aspectos de fondo sobre los cuales existiría un acuerdo entre los diferentes actores de la vida nacional y, por esa razón, fue acogido plenamente por el primer gobierno del Frente Nacional. Como afirmaba el presidente Lleras Camargo: "El programa de desarrollo es un esfuerzo para integrar la sociedad colombiana". Y agregaba: "El propósito, más que el de producir un cambio total en el estilo de desarrollo prevaleciente, es el de impulsar y racionalizar ese estilo" (citado por Powel, 2002). Sin embargo, el plan estaba basado en una ecuación de crecimiento kaldoriana que informaba cuánta inversión en capital fijo debía hacerse para alcanzar una alta tasa de crecimiento económico, variables que estaban fuera del alcance político del gobierno, de tal modo que el plan sirvió para pedir financiamiento externo para algunos proyectos frente a la Alianza para el Progreso, pero nunca fue implementado (Urrutia, 1986, pp. 64-65).

Casi al tiempo con la divulgación del plan de desarrollo, se dio a la luz pública la Operación Colombia de Currie, quien afirmaba que la productividad del uso de todos los factores en Colombia se optimizaría si los campesinos que trabajaban en lo que él llamaba la "agricultura colonial" se trasladaban a empleos urbanos más productivos, lo que por contera reduciría la competencia de dichos

[79] Aunque como aclaran Staatz y Eicher (1990), Lewis realmente no se refería a industria y agricultura específicamente. Sin embargo, así lo entendieron muchos de los que se apoyaron en su trabajo.

campesinos contra la agricultura mecanizada que obtendría así economías de escala en áreas como los "naranjales de tipo comercial que produzcan frutas uniformes y de buena calidad" (Currie, 1962, p. 317) o la ganadería de exportación que no podía despegar si tenía que competir contra la carne de inferior calidad, producida a muy bajos costos, propósitos ambos que no se han logrado en el siglo XXI. El gobierno rechazó formalmente la propuesta de Currie y optó por el Plan Decenal. En el ambiente quedó, sin embargo, la idea de que no se había decidido con un criterio técnico sino político. La Operación Colombia había sido acogida con entusiasmo por dos sectores políticos tan disímiles como el ala laureanista del partido conservador y el sector del liberalismo que seguía a López Michelsen, el Movimiento Revolucionario Liberal[80]. El inesperado apoyo a los planteamientos de Currie reflejaba la búsqueda de un discurso económico alternativo que empezaba a confrontar las propuestas del Frente Nacional, imbuidas por los planteamientos de la Cepal. Éstos se expresaron por medio de la estructura lógica y discursiva de los planes de desarrollo[81]. La excepción fue el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), el cual simplemente hizo caso omiso del Plan Decenal, postura coherente con una administración corta de miras en el plano económico. Sería su sucesor, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), el que nuevamente daría impulso a la planificación del desarrollo y a especificar cuáles eran los proyectos de inversión que podrían tener un mayor impacto en el bienestar social. A partir de 1970 cada administración va a presentar su propio plan de desarrollo con el ánimo de expresar su orientación económica e impulsar determinados proyectos de infraestructura o de carácter social.

En la década de los sesenta el problema del desempleo urbano cambió la agenda de las autoridades económicas y los partidos políticos. Su creciente importancia se sumó a las tensiones sociales en el campo y a la aparición de

[80] Currie planteaba en una carta enviada a Virgilio Barco el 15 de julio de 1961 y transcrita por Sandilands:

"Méndez envió un Sos para que el mismísimo papa Prebisch acabara conmigo de modo que la publicidad que me dieron no hubiera podido ser mejor. Me dicen que los laureanistas y los alfonsistas me darán su apoyo. La oposición por parte de los ospinistas (Patiño, Pastrana y otros) y de El Tiempo se está haciendo cada vez más intensa" (Sandilands, 1990, p. 208).

[81] Con posterioridad a la Operación Colombia se formularon, de acuerdo con un listado publicado por Perry (1972): los Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972, y en 1970 el informe de la Oit: *Hacia el pleno empleo*. No se debe olvidar que dentro de la larga lista de planes de desarrollo existen los acogidos formalmente por el gobierno y los que representan puntos de vista alternativos al plan oficial, como es el caso de la Misión Lebret, la Operación Colombia y *Hacia el pleno empleo*.

los movimientos guerrilleros y populistas como la Anapo. La discusión va a desplazarse a la forma de abordar el problema del empleo y de la evolución de las estructuras agrarias. El pensamiento reformista triunfó en ese momento y se adueñó de la escena. También se dio una coincidencia en las estrategias de desarrollo y, en particular, en la visión acerca de la necesidad de retener a la población en el campo. Para ello, sería preciso reducir la diferencia entre el ingreso rural y urbano mediante la redistribución de los beneficios sociales por medio de la acción del Estado. Aquí cobra especial importancia la reforma agraria, la cual buscaba el apoyo político de sus usuarios campesinos y la movilización de recursos gubernamentales a fin de impulsar la utilización de técnicas intensivas de trabajo en todos los sectores productivos (Martínez, 1986a).

El *Plan de las cuatro estrategias* de la administración Pastrana Borrero (1970-1974), el primero de la etapa institucionalizada, se apartó de la tradición frentenacionalista pues se basó en los planteamientos sobre el desarrollo económico de Currie. El objetivo del crecimiento podía alcanzarse, en primer lugar, con el impulso que proveería el sector de la construcción y de las exportaciones. Los fondos para financiar la construcción existían dormidos por la atrofia del mercado de dinero, causada por el sistema de crédito dirigido con tasas administradas y negativas. Por tanto, y en segundo lugar, bastaba con otorgar un rendimiento real a los ahorros del público por medio de un sistema de indexación de las deudas para que éste se multiplicara, lo que evidentemente probó ser un acierto.

Las estrategias complementarias eran el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Sacar adelante la estrategia para la agricultura permitía, a su vez, el éxito de las primeras dos, posibilitando la expansión de las exportaciones y el desarrollo de actividades urbanas mediante la reducción de sus costos en materias primas agrícolas y en bienes salariales. Para la distribución de la tenencia, considerada sorprendentemente como un elemento de la estrategia, se tenía el criterio de "tamaño eficiente", el cual era la base de los aumentos en productividad. Por ello "una racional distribución de la tierra, que además tenga en cuenta climas, regiones y productos habrá de contribuir al incremento en productividad de nuestras explotaciones agrarias" (Departamento Nacional de Planeación, Dnp, 1972, p. XIII). La cuarta estrategia buscaba alcanzar una equitativa distribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social. El plan, considerado práctico, sólo tuvo realmente dos años para funcionar ante los titubeos del gobierno para adoptar las controversiales propuestas, debilitado como estaba desde el comienzo de su mandato por las sospechas sobre su victoria en las urnas y acosado por una aguda crisis social[82]. El plan, a pesar de lo tardío, dejaría una huella profunda sobre el desarrollo posterior de la economía colombiana.

La administración López Michelsen (1974-1978) planteó abiertamente en sus inicios la introducción de más elementos de mercado libre en su plan de desarrollo, con lo cual se diferenció de sus antecesores. En *Para cerrar la brecha* el propósito esencial era elevar el nivel de vida de la población menos favorecida, además de estabilizar la economía y eliminar los subsidios indiscriminados. En este caso, se planteaba una crítica de fondo al modelo que había seguido el país desde la gran crisis, con una referencia especial a la tradición intervencionista y al plan de desarrollo del gobierno anterior:

> Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Este consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía. Los mecanismos para lograr esto iban desde la alta protección aduanera de la industria y las prohibiciones de importación de bienes producidos en el país, hasta la concentración de la inversión pública en servicios sociales en las grandes ciudades y en Bogotá, en particular. El Plan de Desarrollo que se presenta ahora en el Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado (Departamento Nacional de Planeación, 1975; citado por Flórez, 2002 p. 116).

Para cerrar las brechas se debía liberar y fortalecer el mercado financiero y lograr un patrón de crecimiento hacia afuera. Por ende, era necesario llevar a cabo una reforma financiera y una reforma fiscal, así como también liberar el comercio exterior. Esto era un reflejo tardío de una tendencia que se observaba en la discusión internacional sobre el desarrollo y cuya difusión en Colombia había sido aplazada por el vigor del debate local entre los seguidores de la Cepal y los de Currie. Sin embargo, el gobierno de López se diferenció de las

[82] De acuerdo con Pécaut (1989), la vacilación del gobierno respondía a que todavía se recordaba el escándalo que había producido el libro de Currie con sus ideas de favorecer la emigración de los agricultores marginales a las ciudades con el fin de poder aumentar la productividad agrícola y estimular la demanda impulsando programas de construcción en los que encontrarían empleo los excedentes rurales. En un momento en que se hablaba de reforma agraria y en el que dominaban los análisis de la Cepal, estas concepciones eran, por decir lo menos, inesperadas.

propuestas de Currie fustigando su reforma financiera, en particular el sistema de valor constante que le era imprescindible, cuando en el fondo debía existir una identidad de propósitos como era la de propiciar la profundización de los mercados. Mientras tanto, en los años setenta en el mundo entero se criticaban desde diversos ángulos las propuestas planificadoras de los primeros modelos de desarrollo ante el fracaso evidente del keynesianismo en obtener el pleno empleo de las economías capitalistas intervenidas por sus gobiernos, al tiempo que la inflación y el estancamiento económico que acompañaban el intervencionismo se convertirían en un problema mayor en todas las economías desarrolladas.

Por esa época se había dado un viraje de fondo en el eje de la política agropecuaria. Se pasó de la preocupación por la tenencia y el ingreso rural de la década de los sesenta a la problemática de la productividad y el estímulo a la agricultura comercial. Estos lineamientos fueron plasmados en las leyes 4 y 5 de 1973, así como en la Ley 6 de 1975. El cambio de actitud fue propiciado por las amplias movilizaciones campesinas de los años setenta, las cuales utilizaron el aparato organizativo propiciado por el gobierno de Lleras Restrepo de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc). La Ley 4 concretaba los acuerdos surgidos en el llamado Pacto de Chicoral, en el cual se hacía un diagnóstico de los alcances de la reforma agraria y se recogían una serie de recomendaciones, en especial la determinación de los mínimos de productividad, para impulsar la producción de tierras hasta ese momento poco explotadas. La segunda ley buscaba que los propietarios de tierras intensificaran su uso, estableciendo para ello importantes fuentes de capitalización del campo a través del Ffap, creado en la misma ley.

La ponencia de Indalecio Liévano Aguirre en la exposición de motivos de la ley es interesante de por sí. El argumento de fondo es que el sector agropecuario fue víctima del sesgo que tenía la política económica a favor del sector industrial:

> Porque la Colombia campesina y marginada necesita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del agro, lo cual corresponde a la reforma agraria en curso, y completar la infraestructura y el equipamiento tecnológico de la agricultura colombiana, objetivos que requieren grandes aportes de capital. Así parecen haberlo entendido los sectores de la propia industria, como lo indica la reciente declaración del presidente de la Andi, en la cual destacó la necesidad de "llevar la sociedad anónima al campo". No se refería, como es natural, al simple andamiaje jurídico de esa sociedad, sino a la transferencia de capitales de la inversión al agro, transferencia que está en mora de efectuar la empresa privada colombiana (Liévano, 1971, p. 2.129).

Liévano no hacía ningún análisis cuantitativo de las transferencias que recibía el sector agropecuario en virtud de que, al igual que la industria, recibía un elevado grado de protección, el cual se combinaba además con su bajo nivel de tributación o con la ineficiencia que mostraba la poca intensidad de la explotación de la tierra.

La Ley 6, promulgada por López Michelsen y que fue llamada de Aparcería, legislaba, de acuerdo con su texto, sobre "los contratos de participación en productos agrícolas y otras formas de explotación de la tierra". Los incentivos para liquidar las formas antiguas de arriendo campesino fueron retirados, aunque ya esas formas estaban muy disminuidas a lo largo de todo el país, así que la medida operó más bien como un mensaje para reafirmar los derechos de propiedad existentes en el campo colombiano y, en algunos casos, para utilizar familias campesinas como vigilantes de los predios, cosechas y ganados de las fincas.

López fue coherente con sus planteamientos de campaña de terminar con la reforma agraria, lo cual fue compensado con una política de desarrollo rural. En el diagnóstico se consideraba que en el campo se concentraban las familias más pobres y era en donde se generaba más empleo. Ante el fracaso de la reforma agraria era necesario cambiar de estrategia: más que estimular el acceso a la tierra de las economías campesinas, se trataba de dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría gracias a la asistencia técnica y la capacitación, acompañadas de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada.

De esa forma, el plan *Para cerrar la brecha*, con su énfasis en la existencia de dos Colombias (una próspera y rica y otra postergada y pobre), estableció como prioridades el Plan de alimentación y nutrición (Pan) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Dri). Mientras el Pan debía resolver las necesidades nutricionales de las poblaciones más vulnerables, especialmente niños y madres lactantes en las ciudades y regiones con mayores niveles de desnutrición, el Dri constituía la estrategia productiva para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, en especial de minifundio andino. De esta manera, la estrategia Dri comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole para asegurar un

desarrollo integral al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización), de infraestructura básica (caminos rurales, electrificación, acueductos) y de servicios sociales como la educación y la salud (Vargas, 1994). En 1977, después de un paro cívico nacional, López retira sus planteamientos aperturistas y nombra de ministro de Hacienda a Abdón Espinosa Valderrama, quien fue ministro de Carlos Lleras Restrepo durante todo su mandato, para restablecer la semblanza tradicional de intervencionismo a la colombiana.

No duró mucho el recurso al planteamiento internacional sobre el desarrollo y la planeación. La administración Turbay (1978-1982), con su Plan de Integración Nacional (PIN), concentró su interés en sectores de infraestructura y en la recuperación de una mayor autonomía en las regiones. El plan de desarrollo fue en realidad un ambicioso programa de inversión pública que aprovechó el cambio en las condiciones financieras internacionales. El PIN se pudo financiar con crédito externo y aprovechar las posibilidades que brindaba al país la bonanza cafetera. El drama en este caso fue la reducción del esfuerzo y la disciplina de ahorro doméstico para la financiación de la inversión pública y la administración recurrió a un sustancial endeudamiento externo (Garay, 1991), y también a una emisión primaria que pudo ser excesiva por la llamada cuenta especial de cambios[83], mientras construía enormes proyectos en energía, aeropuertos y estadios.

La política agropecuaria profundizaba en algunos aspectos lo que se había hecho en el gobierno anterior, en el sentido de ampliar y fortalecer el DRI y el PAN. Sin embargo, comienza a hacerse en este gobierno un cuestionamiento a la permanencia de esos programas dentro del DNP y más adelante, al ganar fuerza este diagnóstico, termina siendo trasladado al Ministerio de Agricultura. Más adelante, en 1981, el DNP decidió fusionar las direcciones generales del PAN y del DRI en esta última.

Posteriormente, ya en el mandato de Belisario Betancur (1982-1986), el gobierno le asignó la dirección del DRI-PAN al Ministerio de Agricultura, con lo cual el programa se debilitó al sujetarlo a los vaivenes políticos de esta última entidad. Frente a los problemas tradicionales del sector, en el PIN se planteaban acciones de investigación agropecuaria, adecuación de tierras, modernización de los sistemas de comercialización, desarrollo agroindustrial y una política de

[83] Se trataba de entregar al gobierno los rendimientos por devaluación del peso de las reservas internacionales, acción que causaba excesos de emisión y que fuera prohibida más adelante.

precios y de comercio exterior. En los documentos preparatorios y en el texto del plan empieza a aparecer un aspecto interesante, la noción de agroindustria y de sistema de alimentos.

La administración Betancur se vio obligada a abandonar las metas que se había propuesto en su plan de desarrollo. Éste, conocido como Cambio con Equidad, buscaba como objetivo de corto plazo la reactivación económica con énfasis en la política de vivienda popular y proponía una serie de alternativas de políticas sectoriales dirigidas a la industria y a la agricultura. Sin embargo, la agudización del problema fiscal, como una secuela del crecimiento del gasto público del gobierno anterior, llevó a postergar la búsqueda de la equidad. Previamente, el gobierno había propuesto una reforma tributaria, declarada como inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Al cerrarse ese camino, el gobierno optó por devaluar, hacer un drástico ajuste fiscal y, por esa razón, recortar sus programas de gasto social, especialmente el de educación y el de la "vivienda sin cuota inicial" (Palacios, 1995).

Un cambio importante que se dio en el plan de desarrollo de la administración Betancur en relación con sus antecesores fue la incorporación de una estrategia de pacificación, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Con este programa se hacía un reconocimiento oficial a la magnitud que estaba alcanzando la problemática de la violencia en el campo, al tiempo que la reforma agraria perdía importancia como política pública. El PNR era una estrategia para la pacificación de las áreas agobiadas por la violencia, especialmente guerrillera. La idea era generar presencia del Estado en esas zonas con el argumento de que la violencia se originaba en la ausencia de instituciones cívicas y públicas.

Sin embargo, el resto de la política agropecuaria poco tuvo que ver con lo planteado originalmente en el plan de desarrollo. La magnitud del ajuste fiscal afectó, como sucedió en otros sectores de la economía, a los componentes de política que eran financiados con cargo al presupuesto de la Nación. En el planteamiento inicial se daba a la agricultura un papel central dentro de la recuperación de la economía y la consolidación del desarrollo, se procuraba proveer una oferta de alimentos abundante y a bajo costo, y contribuir al crecimiento de las exportaciones. Si se alcanzaban los dos últimos objetivos, se liberarían ingresos para reforzar la demanda por bienes industriales y se generarían divisas para el país. Los instrumentos de política diseñados para alcanzar los objetivos no funcionaron. Dentro de las medidas de corto plazo se había definido que un aumento de la producción y de la productividad sectorial se lograría mediante la disminución de los costos de producción por la vía del

abaratamiento de los insumos importados, la investigación y la transferencia de tecnología, la adecuación de tierras y el crédito de fomento. Como medidas de largo plazo se definieron la expansión del área agropecuaria, el impulso a la agroindustria, el mejoramiento de la comercialización y el fortalecimiento presupuestal e institucional de las entidades del sector. El rigor del ajuste disminuyó el apoyo estatal previsto para la actividad agropecuaria al reducir el presupuesto de las entidades adscritas al sector y el crédito de fomento y permitir las importaciones de alimentos.

Por su parte, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) plasmó en su Plan de Economía Social una idea expuesta repetidas veces en la campaña presidencial: el crecimiento debe tener una función social y el desarrollo social debe ser factor esencial de crecimiento. En consecuencia, en el plan de desarrollo se combinaban dos estrategias básicas, la del desarrollo social y la del crecimiento económico. En el gobierno Barco se retomaron los programas PAN, DRI y PNR, diseñados en administraciones anteriores, se les reformó y con ellos se articuló una estrategia de lucha contra la pobreza tanto rural como urbana. En otro plano, se planteaba la modernización del sector agropecuario como un objetivo general de política. Para ello sería necesario estimular a la inversión privada por medio de la reestructuración del sistema de precios, elevar los márgenes sobre costos y subordinar la política de importaciones a la protección de la producción interna. El aspecto novedoso de la política sectorial se encontraba en el interés por crear expectativas atractivas para la iniciativa privada, buscando que el sistema de precios y el mercado fueran los que definieran lo que se produce, cómo y dónde se produce.

A esa política se le dio un vuelco radical en 1988 con el plan de oferta selectiva de alimentos, con el cual se buscaba lograr la autosuficiencia alimentaria a mediano plazo y la conformación de existencias reguladoras del mercado de alimentos. Se justificaba la intervención estatal en materia de precios por la necesidad de combatir la inflación, aumentando la producción y no las importaciones. El plan se centraba en unos pocos productos, tanto de consumo directo como indirecto, escogidos por su alta participación en la dieta de los colombianos. Además del incremento en los precios de sustentación se contemplaba una acción coordinada de las diferentes entidades adscritas al Ministerio de Agricultura para asegurar la disponibilidad de semillas, insumos, crédito, asistencia técnica y comercialización, entre otros servicios (Lorente, 1989). El cambio en la política de sustentación, aunque fue apoyado por los gremios sectoriales, no dejó de ser cuestionado dentro del gobierno y por los gremios

agroindustriales debido a las secuelas alcistas que trajo sobre los precios al consumidor. Se insistía nuevamente en aumentar los márgenes de los agricultores como incentivo para que aumentaran la producción, pero no se introducían castigos por comportamientos rentistas, todo a costa de un consumidor sin representación política que defendiera sus intereses.

Al finalizar el gobierno Barco comenzaba a abrirse una iniciativa para racionalizar el comercio exterior colombiano, la cual se constituiría en el primer paso hacia las reformas económicas que posteriormente llevaría a cabo el gobierno de César Gaviria[84]. Esta iniciativa, que en realidad poco tenía que ver con los planteamientos originales del plan de desarrollo, buscaba reactivar el dinamismo del sector productivo por medio de un aumento en la eficiencia debido a la introducción de una mayor competencia externa. Se tomaron medidas preventivas como propiciar una alta devaluación que minimizara el efecto de la futura apertura, pero ésta contribuyó a que la inflación alcanzara cotas por encima del 30% en 1990 y 1991, obteniendo pocos efectos en mejorar la competitividad del país, pues la tasa real de cambio está influida por la inflación interna y, además, el alto valor nominal del peso se disiparía rápidamente con la revaluación que ocurrió de 1993 en adelante.

El gobierno Gaviria (1990-1994) retomó la iniciativa de la apertura económica combinada con una democratización del sistema político dentro de un contexto de desmovilización de varios grupos guerrilleros como salidas para la debilitada economía colombiana. Las reformas se llevaron a cabo por medio de iniciativas legislativas, cambios constitucionales, decisiones políticas y actos administrativos que cambiaron las reglas del juego tanto del quehacer económico como político y significaron una profunda ruptura con las tradiciones, convenciones e instituciones del pasado (Hommes, 2002 p. 253). En el marco de las reformas, la Constitución de 1991 establece que los planes deben elaborarse dentro de unos plazos bien definidos. Su contenido debe ser evaluado por la sociedad y finalmente aprobado por el Congreso. El proceso es en realidad muy engorroso y todo se reglamenta formalmente. El plan debe constar de dos partes, una general donde se exponen los objetivos y las estrategias, y otra que es una lista de las inversiones con sus respectivos presupuestos. La Constitución creó un Consejo Nacional de Planeación cuya función es asesora. Además,

[84] El jueves 22 de febrero de 1990 se presenta y se aprueba por parte del CONPES el documento Dnp-2465-J, "Programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo".

ordena que la elaboración del plan por parte del gobierno (principalmente el DNP) deberá tener la participación de este consejo y del Consejo Superior de la Judicatura, de tal manera que, ya que el ejecutivo elabora el proyecto y la rama legislativa lo aprueba, la rama judicial no quede excluida. El plan así elaborado debe presentarse al Congreso a más tardar seis meses después de posesionado el presidente (véase Montenegro, 1995).

En el balance económico del cuatrienio Gaviria se afirmaba que la ambición del gobierno era sepultar el modelo de desarrollo intervencionista y cepalino e instaurar, en cambio, un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y oportunidades para los ciudadanos (Hommes *et al.*, 1994). Durante ese proceso se borraron las fronteras tradicionales entre las agendas del ministro de Hacienda y el director del DNP. En un primer momento, las políticas sectoriales, cuyo diseño había sido una de las labores tradicionales de la planeación, desaparecieron. Se consideró que no se debían diseñar políticas que apoyaran, con recursos financieros o con normas, a algunos grupos específicos de industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo productivo. La idea, por el contrario, era diseñar e implementar estímulos neutrales entre sectores, tamaños y regiones, orientar la acción del Estado a preservar un entorno macroeconómico estable y fomentar el cambio tecnológico y la competencia. Se incluyó a la agricultura en la estrategia general de apertura y de reformas institucionales. En este caso, la liberalización del comercio internacional se traducía en el desmonte de la intervención tradicional del gobierno por controles de importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas.

Como consecuencia de la crisis agropecuaria que se desató entre 1991 y 1993, se nombra ministro de Agricultura a José Antonio Ocampo, un economista de afiliación neo-estructural[85], quien adopta una política activa que impulsa las acciones sectoriales, consolida los aranceles variables de acuerdo con el nivel de precios internacionales de cada producto y pone en marcha un plan de reactivación del sector, complementado por una política para el desarrollo rural campesino y por una Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

En esta etapa se percibe una tensión entre las nuevas instituciones y aquellas que, como la planeación, son herencias del pasado intervencionista y han sobrevivido gracias a su inserción remozada en la nueva Constitución. El plan del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) es el primero después de

[85] Se trata de una escuela que utiliza la formalización matemática neoclásica con supuestos de corte intervencionista y proteccionista (cfr. Taylor, 1989).

la puesta en marcha del andamiaje institucional de la Constitución de 1991, y en su formulación se hace patente ese conflicto. El *Salto Social* de la administración Samper fue puesto a consideración de la sociedad civil dentro del espíritu modernizador de la Constitución de 1991. Con ese proceso se buscaba avanzar en la democratización política, en la participación ciudadana y en la superación del excluyente régimen político heredado del Frente Nacional. Pero el plan desborda cualquiera de los objetivos propuestos por sus predecesores y prácticamente pretende reconstruir al país. Mientras que en algunas partes se plantea que el objetivo del plan es la consolidación de las reformas económicas y políticas, en otras se concibe como una propuesta para la paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos.

El plan de desarrollo para la agricultura aceptaba la continuidad de las políticas de "la apertura" así como las prioridades de inversión propuestas por la administración Gaviria. En dos áreas surgieron diferencias significativas. La primera fue con respecto a las políticas para beneficiar sectores desfavorecidos, incluyendo los pequeños agricultores, la población pobre del campo y las mujeres del área rural. La segunda tuvo que ver con el manejo de la crisis de rentabilidad mediante instrumentos de política comercial. En ese momento se diseñaron los convenios de absorción y los acuerdos de competitividad entre industriales y agricultores y el gobierno con el fin de permitir un determinado monto de importaciones si los industriales adquirían la cosecha nacional (Jaramillo, 2002).

En medio de las dificultades se promulga el plan del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) del cual se puede afirmar que tenía pocas posibilidades de éxito ante una situación macroeconómica especialmente difícil. En esas circunstancias, la estabilización macroeconómica "se convirtió no sólo en la prioridad del manejo de la política económica sino en un prerrequisito para la estrategia del desarrollo" (Cárdenas, 2002). Adicionalmente, se optó por centrar el plan de desarrollo en torno a la paz, mediante un proceso de negociación con las FARC que fue el hilo conductor del proyecto de gobierno de la administración Pastrana, pero que abortó dolorosamente. En torno a la agricultura se establecieron alianzas productivas y se incentivaron los cultivos de tardío rendimiento como la palma africana. El plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*, además de enfrentar sus limitaciones presupuestales, pasó por varias penurias más al ser declarado inexequible por la Corte Constitucional.

Hasta ese momento, Colombia era un buen ejemplo de una idea expresada por Amartya Sen en relación con los planes de desarrollo en el mundo. Para

este autor, la decepción generalizada frente a éstos se encuentra en que se entiende a la humanidad como beneficiara pasiva de programas elaborados por técnicos. Los seres humanos no son concebidos como motores de cambio dentro de una sociedad que obtiene un desarrollo económico en libertad (Sen, 2002). Este rasgo central de los planes de desarrollo tiene su origen en una concepción paternalista y caritativa del Estado que fue la base moral de la Constitución de 1886 y de la cual no se desprendió con firmeza la Carta de 1991 (Kalmanovitz, 2002).

Evolución de la política comercial y cambiaria

Hacia la mitad del siglo XX había en toda Latinoamérica una percepción muy diferente del futuro de la que se tenía al comienzo de la centuria y un proceso de cambio estaba en marcha. La reestructuración de 1930 continuó durante la guerra y produjo fuertes intervenciones estatales en la economía. El Estado había adquirido un gran número de instrumentos de política económica, tales como la discreción monetaria y una estructura impositiva más diversificada, mientras que el abandono del patrón oro había dejado en libertad a las autoridades económicas para ajustar la tasa de cambio y jugar discrecionalmente con mayores emisiones monetarias (Thorp, 1998).

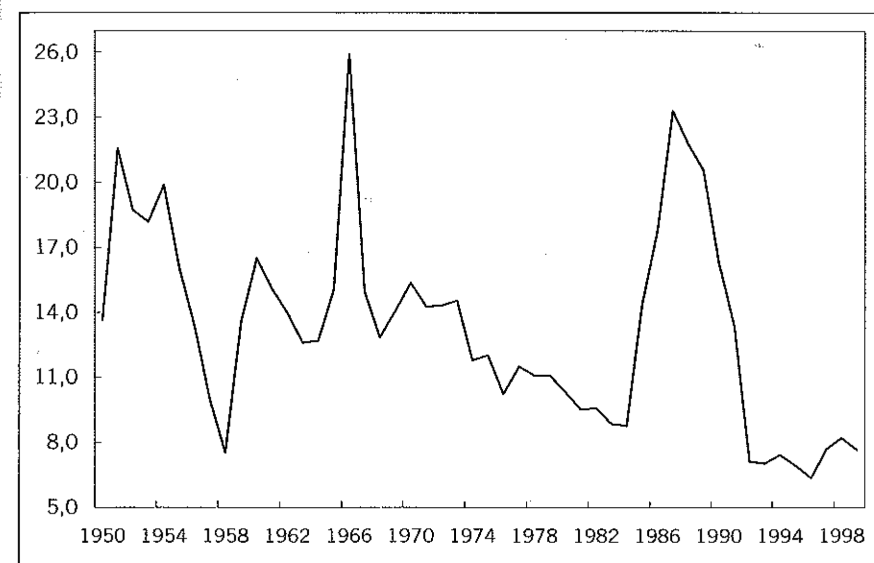
En Colombia, la sustitución de importaciones con alta protección e intervenciones estatales tuvo unas peculiaridades que vale la pena especificar: se podría afirmar que mientras en la mayoría de los países de América Latina se dio, como se ha visto, un populismo de izquierdas —alianzas políticas entre sindicatos y gremios industriales que protegieron la industria en contra de la agricultura—, en el país hubo una orientación que protegió tanto a la agricultura como a la industria de la competencia internacional, o sea que no depredó el excedente generado por las exportaciones para acelerar la industrialización forzada como sucedió en muchos de los otros países. Más bien, forzó a la industria a pagar por encima de los precios internacionales sus insumos agrícolas y trabó el crecimiento de algunas ramas que se vieron impedidas por medidas paraarancelarias a importar faltantes de sus materias primas que la agricultura local no entregaba en términos de cantidad y calidad.

En general, la política de importaciones fue muy restrictiva, sobre todo en la década de los cincuenta. A partir de la reforma de 1951, el arancel efectivo promedio tuvo un movimiento descendente a lo largo de los años, en medio

de retrocesos esporádicos asociados a reformas proteccionistas de alcance transitorio. El retroceso más notable se dio en tiempos de la administración Betancur, cuando el nivel promedio del arancel pasó de 10% a cerca de 20%. Posteriormente, descendería hasta alcanzar sus niveles más bajos después de las reformas estructurales de los noventa (Gráfico 25).

En un primer momento, tanto desde el punto de vista de los reajustes arancelarios como del régimen de importación y de los depósitos previos, la política buscó el control y el racionamiento de las divisas disponibles y subsidiariamente la protección a la industria nacional. En la reforma de 1959 se observa una mayor claridad sobre el patrón de industrialización buscado y el diseño de la tarifa se hace más racional, al tiempo que se desestimulan decididamente las importaciones de bienes de consumo. En esa reforma y en la posterior de 1964, la estructura arancelaria que se consolida otorga una protección muy alta a la producción de los bienes de consumo y baja a ciertas ramas de bienes intermedios y de capital. Este esquema perduraría con pocos cambios, pese a la sucesión de reformas comerciales en los años setenta y ochenta (Martínez, 1986b).

Gráfico 25
Tasa de arancel efectivo promedio, 1950-1999
(Porcentaje)



Fuente: Greco (2002).

De esa forma, se arraigó el principio consagrado en la Ley 1 de 1959, en la cual se consideraba que el arancel era el mejor instrumento para lograr una determinada estructura de la demanda de importaciones. De acuerdo con Lleras Restrepo, el ponente de la ley:

> Lo indicado es ahora buscar fondos especiales para conseguir, mediante el montaje de las industrias sustitutivas y el ensanche de la producción agrícola, cambios estructurales que nos tornen menos dependientes de las compras del extranjero. Sobre ninguna otra cosa es más necesario un plan bien concebido y rigurosamente adelantado (Lleras Restrepo, 1959, p. 82).

Sin embargo, hasta principios de los años noventa funcionaron tanto las restricciones arancelarias al comercio como las restricciones cuantitativas a las importaciones instauradas en los años cincuenta. En ocasiones se hacía uso de las llamadas listas de libre importación para relajar los controles a las importaciones, pero continuaban funcionando las altas tarifas. De esa forma, a pesar de la intención de moldear la economía con la estructura arancelaria, el uso continuo del sistema de licencias de importación terminó por modificar esta última. Ocampo (1990) recuerda que durante los períodos de escasez de divisas, el sistema de asignación de licencias favoreció las importaciones de bienes intermedios y de capital, con lo cual se modificaba el efecto potencial sobre el desarrollo de esas ramas industriales. En ciertas épocas, la protección a la producción nacional, incluyendo muchas ramas agrícolas, alcanzó a ser absoluta.

Entre 1950 y 1989 hubo varios episodios de liberación de comercio, la mayoría de los cuales fueron total o parcialmente revertidos. Si bien en un primer momento, entre 1959-1961, se dio una tendencia hacia la liberación de licencias de importación, ésta fue frenada a principios de 1962 y durante ese año y los tres siguientes las restricciones fueron fortalecidas. A finales de 1965 se inicia un nuevo período de liberación de importaciones que se prolonga hasta los primeros meses de 1966, cuando en medio de una aguda controversia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se suspendió el mercado libre de divisas, se estableció el control de cambios y se restableció el control generalizado de importaciones. En ausencia de un ajuste significativo del tipo de cambio real y de una respuesta adecuada de la oferta de crédito externo, dicha liberalización había generado, a fines de 1966, una de las peores crisis cambiarias conocidas

hasta ese momento (Díaz-Alejandro, 1976). Este proceso culminaría con la expedición del Decreto-Ley 444 de 1967, el cual se convirtió en el estatuto cambiario y de comercio que rigió a la economía colombiana hasta principios de la década de los noventa.

Sólo una vez se consolidan las reformas comerciales de los años sesenta y se alcanza un dinamismo en la evolución de las exportaciones menores, lo cual ocurre hacia 1973, cuando se avanzó nuevamente en la liberación de las importaciones. Se comienzan a reducir gradualmente las negaciones a las licencias de importación, particularmente de bienes intermedios y de capital producidos en el país (Cuadro 16)[86]. Esta medida estuvo acompañada por el traslado de la

Cuadro 16
Política de importaciones, 1970-1990
(Porcentajes)

Año	Arancel nominal promedio [1]	Sobretasa [1]	Composición del universo arancelario de acuerdo con el régimen de importación [2]			Importaciones de régimen libre sobre las totales	Solicitudes negadas sobre la demanda total [3]	Importaciones del sector público sobre las totales [4]	Tipo de cambio real 1986 = 100		Importaciones dentro del PIB
			Libre	Previa	Prohibida				Fedesarrollo [5]	Banco de la República [6]	
1970	51,9	3,0				18,5	8,9		72,2		17,4
1971			3,4	80,4	16,2	27,5	12,7		75,6		19,8
1972						27,9	12,9		79,2		15,9
1973			20,2	79,8	0,0	31,2	6,0		79,4		15,5
1974		5,0	29,6	70,4	0,0	43,6	3,4	13,1	78,9		16,1
1975	32,6	6,5	34,1	65,9	0,0	42,8		14,7	85,1		14,0
1976		6,5				39,8		15,5	82,5	88,0	15,0
1977		6,5				41,0		11,1	71,7	79,1	15,8
1978	30,5	6,5	52,8	47,2	0,0	42,8		7,9	72,4	78,8	17,6
1979	28,2	6,5	66,7	33,3	0,0	44,4	1,1	9,6	71,1	75,3	16,9
1980	26,0	6,5				44,0	1,4	13,9	70,5	77,0	19,2
1981	25,9					52,1	3,4	16,4	66,2	75,2	19,7
1982			70,8	29,2	0,0	54,7	3,7	16,0	61,7	69,7	21,1
1983			41,9	58,1	0,0	41,4	19,5	18,6	62,2	67,8	18,9
1984	41,7	7,0	0,5	83,0	16,5	21,1	23,8	19,7	67,6	73,6	17,5
1985	31,4	15,0	27,0	71,6	1,4	14,8	35,4	13,2	76,8	84,3	15,9
1986		15,0	36,2	62,7	1,1	42,4	19,2	15,4	100,0	100,0	15,6
1987		18,0	37,8	61,1	1,1	45,3	22,5	13,0	109,1	102,5	15,6
1988		18,0	38,7	60,3	1,1	47,2	18,0	10,7	113,4	102,6	16,2
1989	26,6	18,0	38,8	60,1	1,1	44,7	2,3	15,0	119,4	104,7	14,7
1990	21,1	13,0	96,7	3,3	0,0	61,7	3,5	13,5	136,6	117,4	15,0

1/ Fin de período. Promedio simple del arancel y la sobretasa básica, respectivamente.
2/ 1971 y 1973: agosto; 1974: junio; 1975 y 1978: febrero; 1979: septiembre; 1982-1990: diciembre.
3/ 1970-1971: importaciones reembolsables; 1985: importaciones sujetas a presupuesto; resto: todas las importaciones. Los datos para 1974-1984 (excepto 1980) son parciales.
4/ Se refiere a las licencias y los registros de importación.
5/ Calculado con base en índices de precios al consumidor y tasas de cambio nominales de 22 países, ponderados de acuerdo con la procedencia de las importaciones colombianas.
6/ Índice oficial, calculado con base en índices de precios al por mayor y tasas de cambio nominales de 18 países, ponderados de acuerdo con la participación de cada uno en el comercio total, excluido el café, con Colombia.
Fuente: Ocampo (1990).

[86] La diferencia entre la información sobre aranceles del Gráfico 25 y la del Cuadro 16 se encuentra en que en el primer caso se trata de un arancel promedio efectivo calculado como la relación entre los impuestos de aduana y las importaciones de bienes. En el segundo caso se trata de una tarifa promedio.

totalidad de la lista de importación prohibida al régimen de licencia previa y de aquellos ítems de esta última para los cuales no se habían presentado rechazos en el período anterior al de libre importación. La rebaja arancelaria se concentró, además, en bienes no comercializables o exportables (Ocampo y Villar, 1992). En el caso de aquellos claramente importables, se orientó a reducir los gravámenes a las compras externas de bienes intermedios, incrementando así la protección efectiva a los bienes finales producidos en el país (Díaz-Alejandro, 1976, cap. IV).

Después del tímido arranque durante el gobierno de Misael Pastrana, la política de liberación fue acogida por su sucesor, en especial en 1976 y como parte de los paquetes dirigidos a combatir las presiones inflacionarias originadas en la bonanza cafetera que se inició en 1975. Las medidas contemplaron una reducción del arancel promedio, aunque anteriormente se había definido una sobretasa del 2% y el traslado de cerca del 18% del universo arancelario al régimen de libre importación. Posteriormente, el gobierno de Turbay redujo en 5% el arancel y definió nuevos traslados del régimen de licencia previa al de libre importación y el uso intensivo de las "licencias globales" para promover las importaciones de bienes de capital (Ocampo, 1990).

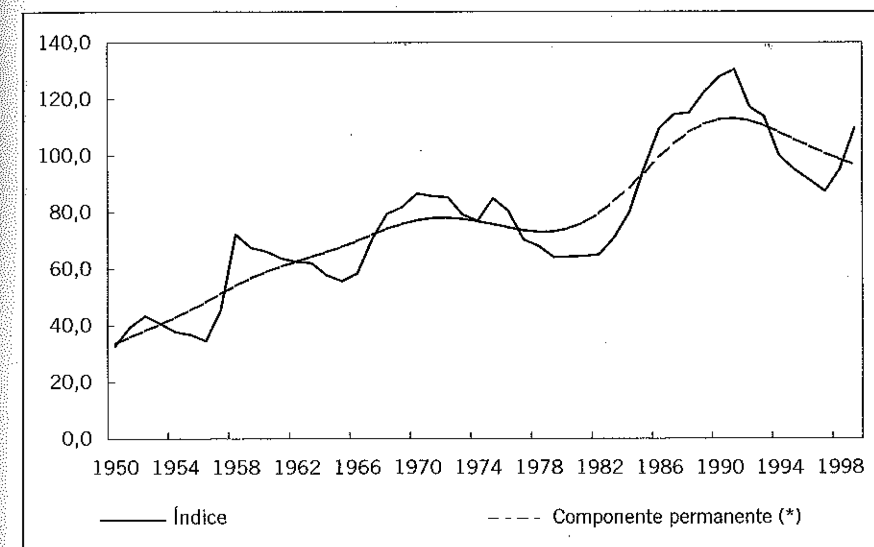
Hacia 1980 ya era claro que la liberalización era insostenible dado el drenaje de las reservas internacionales del país. Ante esa situación, en 1982 la entrante administración Betancur comienza a revertir aceleradamente el proceso de liberalización (Cuadro 16). Posteriormente, el programa de ajuste macroeconómico de 1984-1986 utiliza políticas macroeconómicas para estabilizar la economía y define una serie de reformas comerciales para promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones a largo plazo. Como se dijo, una de las medidas fiscales fue la elevación de la sobretasa de impuesto a las importaciones hasta llevarla al 15% y posteriormente al 18%, la cual, si bien logró alcanzar el objetivo inmediato de aumentar los ingresos del Estado, generó su dependencia problemática del nuevo arancel. Posteriormente, se dio inicio a la reducción de las restricciones paraarancelarias, aumentando el número de posiciones en el régimen de libre importación y disminuyendo el de posiciones en la lista de prohibida importación y en licencia previa. También se redujo el porcentaje del valor de importaciones negadas. Este proceso continúa hasta finales de la década de los noventa, cuando se avanza en la flexibilización en el régimen de licencia previa (Garay, 1991).

Hacia febrero de 1990 se define un nuevo programa de liberación que tenía la característica de ser gradual. Pero ante la parálisis de los importadores que

esperaban a que se redujeran los aranceles, se generó un superávit comercial de 5% del Pib que inducía una inflación que de por sí superaba el 30% anual y la administración Gaviria decidió acelerar el proceso de liberación del comercio por medio de la reducción de la tasa arancelaria promedio (eliminando la sobretasa a las importaciones), la reducción de la dispersión de la estructura arancelaria, la disminución del número de posiciones arancelarias sujetas a permisos previos de importación y la simplificación del régimen de exenciones y excepciones (Greco, 2002).

De otro lado, una de las aseveraciones o supuestos de los efectos de la protección que aceptan muchos autores es que produce un sesgo antiexportador porque la menor demanda de importaciones induce una revaluación de las monedas nacionales (Jaramillo, 2002). Sin embargo, la tendencia de largo plazo en el caso colombiano es que la moneda se devalúa en términos reales (Gráfico 26). Si bien en Colombia no se da la combinación populista que confabula a industriales y sindicatos para depredar al sector exportador, tampoco se da la política de revaluación de la tasa de cambio para intentar hacer más rápido el desarrollo industrial.

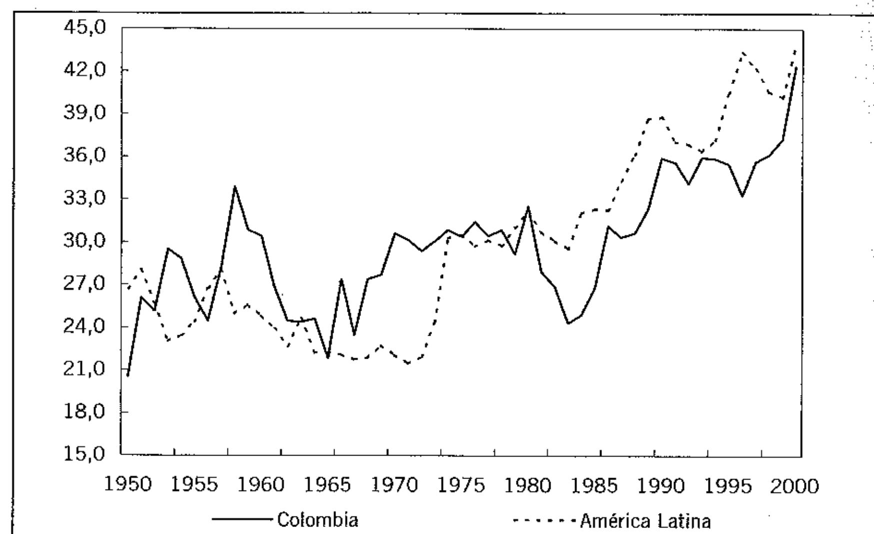
Gráfico 26
Índice del tipo de cambio real, 1950-1999
(1994=100)



(*) Obtenido mediante el filtro de Hodrick y Prescott.
Fuente: Greco (2002). Cálculos propios.

De hecho, la política no puede cambiar la tendencia de largo plazo y los países latinoamericanos entran en procesos hiperinflacionarios y devaluacionistas, lo cual sucede en Colombia pero amainado en términos de una inflación moderada y persistente, pero con tasa de cambio móvil o una tasa que se mueve con frecuencia cuando hubo régimen de tasa de cambio fija. Con el Decreto 444 y una tasa de cambio deslizante desde 1967 hasta 1992 se benefician los exportadores y esta atmósfera derrota la escasez crónica de divisas que vivió Colombia en los años sesenta, se aumentan las exportaciones industriales y agrícolas, pero sólo alcanzan una participación de 15% en el producto, que no logra consolidar una economía abierta que comercie una mayor parte de su Pib. Si bien Colombia comerció más, como porcentaje de su producto, que el promedio de los otros cinco países más grandes de la región[87], esta relación se revirtió desde principios de los ochenta (Gráfico 27). Más aún, el arreglo cambiario colombiano no impidió las revaluaciones reales propiciadas por la bonanza cafetera de 1977 o por el gasto público excesivo de la administración Turbay.

Gráfico 27
Grado de apertura a precios corrientes, 1950-1999 (*)
(Porcentaje)



(*) El grado de apertura es igual a la participación de las exportaciones más las importaciones sobre el Pib.
Fuente: Heston *et al.* (2002).

[87] Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

Si se recurre a una explicación basada en las productividades de los países, la devaluación significa que el crecimiento de la productividad del país es inferior al de los países con que comercia y, por tanto, se debilitará su tipo de cambio. El sesgo antiexportador existe claramente, pero su causa está en que la inversión es dirigida a nuevas áreas protegidas; lentamente se da un aprendizaje basado en la experiencia, desperdiciando muchos recursos y dejando de utilizar muchos más, mientras que otras ramas de la producción que han podido tener una demanda internacional no reciben la señal correspondiente. Además, en el evento en que la demanda externa sea percibida por los agentes, puede darse que no tengan acceso a recursos (en especial licencias de importación y crédito) que están siendo racionados a favor de las industrias escogidas como ganadoras que atienden el mercado interno. La devaluación real no ayuda a aumentar las exportaciones del continente porque se ha dado dentro de un agudo desorden institucional y macroeconómico que incluye los incidentes revaluatorios seguidos de maxidevaluaciones, lo cual incentiva la fuga de los pocos capitales que llegan a despegar y a consolidarse dentro del esquema proteccionista.

Una hipótesis alternativa sería la siguiente: se protege a la economía y a la agricultura, lo cual lleva a las ineficiencias sistemáticas explicadas atrás que hacen que la productividad crezca con lentitud relativa a la de los países con que comercia Colombia, determinando que la devaluación sea un fenómeno de largo plazo. La decisión autárquica en el caso de Colombia es también a favor de la monoexportación cafetera, dado que los aranceles a las importaciones se trasladan a las exportaciones y las frenan. Además, la creación de monopolios y rentas obtenidas por el accionar político es un desincentivo para profundizar los mercados: lo que no sea tan rentable como las actividades ganadoras es abandonado por los grandes jugadores. La protección y la debilidad de la competencia impiden que se introduzca un cambio técnico sistemático o que se transforme la organización de la producción, se mejore la cultura corporativa, se aumente la especialización del trabajo, se abaraten las mercancías y se amplíen los mercados. Los altos niveles de inflación deforman además las señales de precios, conduciendo a deficientes asignaciones de recursos y nuevamente a que la productividad total de los factores no se aumente.

Ideológicamente se abandona la idea de sacar provecho a las exportaciones en las cuales Colombia podría obtener ventajas para saltar etapas de desarrollo histórico. En cambio, se intenta conquistar la industria pesada con un capitalismo interventor. Pero los incentivos son todos positivos y no hay castigos para los fracasos. Por el contrario, se destina gasto público para mantener a

flote a empresas públicas y privadas en problemas. Se fue configurando así una estrategia de desarrollo basada en incentivos sin castigos, zanahoria sin garrote, subsidios y protecciones especiales sin contraprestación. La protección carecía de incentivos para aumentar la productividad, como el de otorgar subsidios sólo a los que compitieran por fuera del país de un modo exitoso, a la manera de los "dragones" asiáticos en los años cincuenta y sesenta del siglo XIX (Rodrick, 2004).

Agricultura y protección

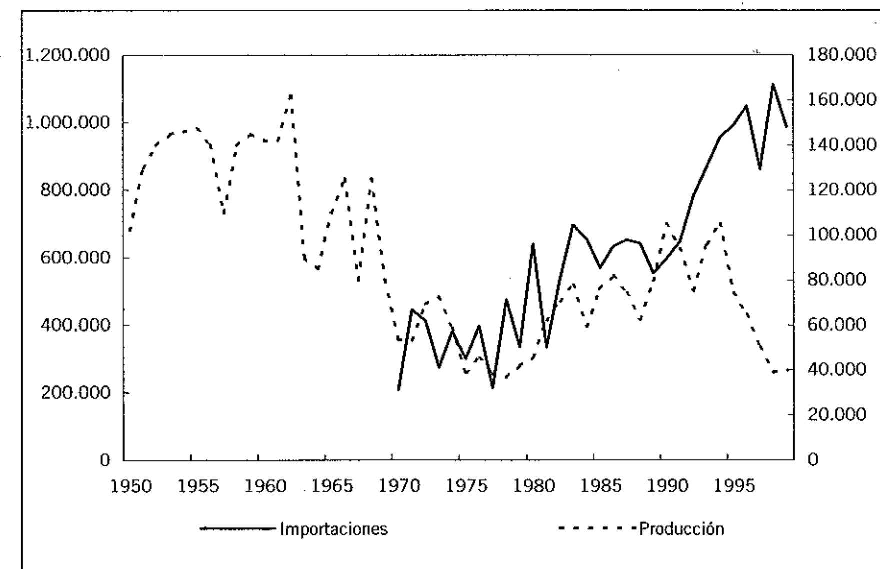
Las señales dadas por la protección del modelo corporativo conservador tienden un manto que aumenta artificialmente tanto la renta del suelo como las utilidades de los empresarios agrícolas, a la vez que la carga tributaria que éstos soportan es muy baja o inexistente. Ello contribuye a explicar el acelerado desarrollo de la agricultura comercial entre 1950 y 1975 (Kalmanovitz, 1982). La agricultura surte el mercado interior y salta a los mercados internacionales, para después estancarse, perder sus accesos externos y también mercados internos frente a las importaciones. Se trata de una destorcida de largo plazo y hay dos o tres incidentes importantes de revaluación de la tasa de cambio que siempre tienen un efecto negativo sobre los precios relativos y sobre la rentabilidad de la agricultura. Unos incidentes surgen de bonanzas cafeteras, petroleras o de drogas ilegales, también de dos episodios de fuertes desequilibrios macroeconómicos durante 1980-1984 y entre 1993 y 1998. Detrás de los incidentes de revaluación hay también un fenómeno de largo plazo importante que es el desarrollo de un sector exportador industrial que llega a facturar US$6.500 millones en 2000. Hay entonces choques adversos en contra de la agricultura, lo cual hace preguntar: ¿por qué tiene tan poca resistencia el sistema productivo agropecuario? Y de nuevo viene la historia de su baja productividad y de la carencia de señales que lo presionen a emplear sus recursos de manera eficiente.

El problema se encuentra en que la protección, en tanto restringe la competencia, induce a una asignación inadecuada de los recursos, beneficiando a algunos agentes en especial. En el caso de la agricultura, la apertura de comienzos de los años noventa desencadenó un proceso de mayor competencia y tratamiento igual de todos los agentes. De acuerdo con la teoría liberal, esto beneficiará a los productores que puedan operar bajo las nuevas condiciones

reduciendo costos de producción y escogiendo ramas de cultivo con ventajas comparativas. Se reducirán, entre tanto, los sectores que se mantenían gracias a políticas públicas especiales.

Los efectos de las políticas que inducen un mejor uso de la dotación natural de recursos pueden ilustrarse con lo que sucedió en los años sesenta del siglo pasado, cuando se debatía sobre las ayudas agrícolas de Estados Unidos en torno al trigo, y se decidió liberar las importaciones del cereal en Colombia, a pesar de la oposición de los nacionalistas que aducían que se ponía en riesgo la seguridad alimentaria y se arruinaría a los campesinos locales. Como lo muestra el Gráfico 28, el país llegó a producir sólo una pequeña parte del trigo que consume, importando el resto. Los cereales en general se benefician del clima de las regiones con estaciones, donde el invierno hace el trabajo que acá llevan a cabo los pesticidas, los fungicidas y los matamalezas con costos mucho más altos. A pesar de que no existe una producción local de trigo importante y el número de agricultores es muy reducido, ésta se sobreprotege con un arancel excesivo derivado de las franjas de precios que determina que este bien salarial por excelencia sea más caro de lo necesario.

Gráfico 28
Producción e importaciones de trigo, 1950-1999
(Toneladas)



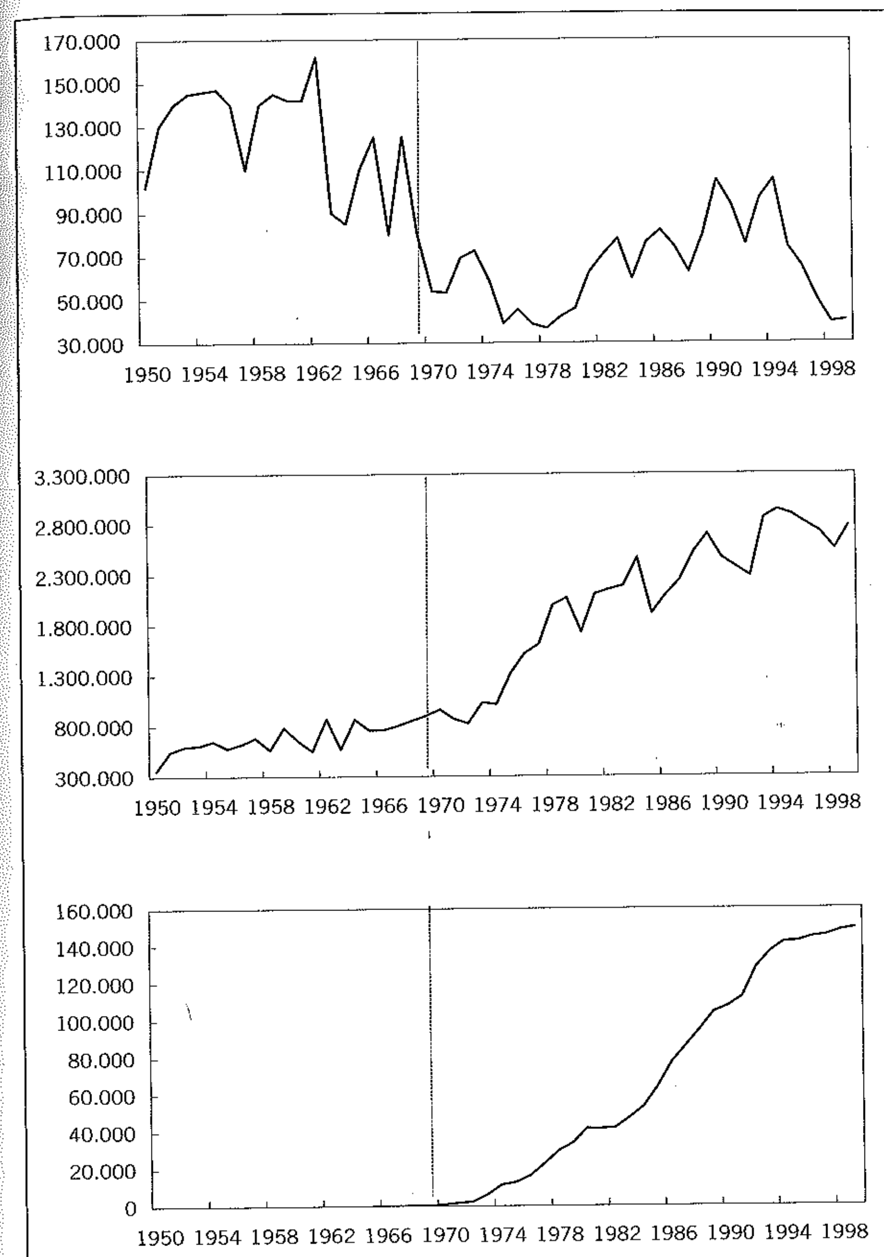
Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD.

¿Cómo se cambió la asignación de recursos con la liberación de las importaciones de trigo? En las tierras frías de los altiplanos se sembró papa y fueron surgiendo los cultivos de flores en vez de los de trigo y de cebada (Gráfico 29). Un tercio de las exportaciones de flores hoy compran todo el trigo que el país necesita cada año y no se ha perdido en ningún momento su seguridad alimentaria. Se recibió cereal subsidiado que abarató la dieta de los colombianos, mientras que los campesinos o propietarios que sembraban trigo en Nariño y en la sabana cundiboyacense se dedicaron a la papa o a arrendar sus tierras a las empresas que cultivaban las flores, con lo cual sus tierras fueron valorizadas por el uso más intensivo del suelo y por la mayor rentabilidad de las nuevas actividades. Los argumentos basados en ideologías nacionalistas y que apelan a los sentimientos del público o a los peligros imaginados frecuentemente esconden intereses particulares que traen consecuencias negativas para el desarrollo económico.

Las fuertes críticas contra la apertura de los años noventa se basan generalmente en análisis parciales de la correlación positiva entre la caída del arancel promedio y el desempeño de la producción agrícola. Si bien es cierto que el sector agropecuario disminuyó su dinámica en los noventa, ésta es una tendencia que se inicia en la década anterior cuando el modelo proteccionista continuaba vigente (Gráfico 30). Además, un análisis más completo debe incorporar el hecho de que, junto con la apertura, confluyeron hechos adicionales como un episodio del fenómeno climático "El Niño" particularmente intenso en 1992, una caída fuerte de los precios internacionales de los productos agrícolas durante la mayor parte de la década, la revaluación del peso y la expansión de los cultivos ilícitos.

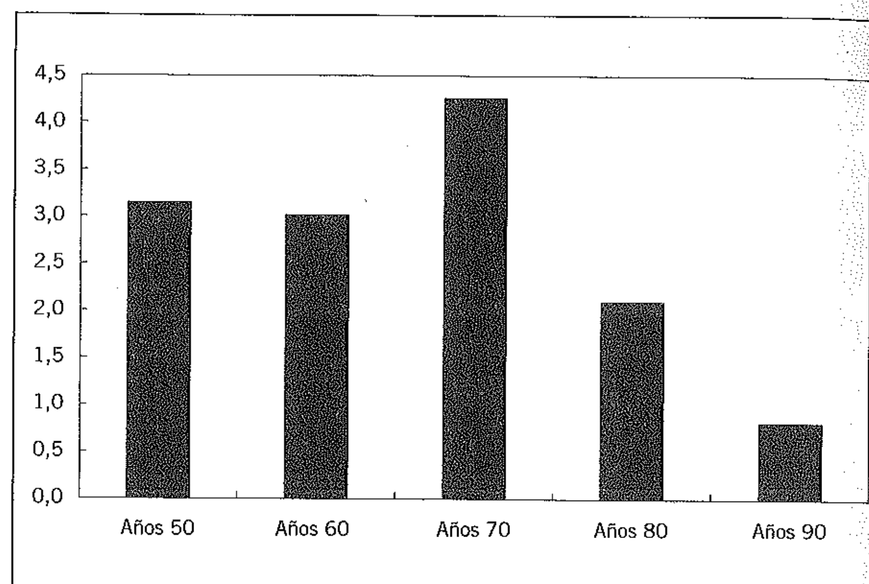
También se debe tener en cuenta que no es cierto que la protección sobre la agricultura haya descendido abruptamente y de manera generalizada. La radicalidad que se le achaca a la apertura en términos de disminución de los aranceles también ha sido cuestionada recientemente. Jaramillo (2002) muestra que los cultivos que perdieron protección fueron los exportables, entre los que quedó la palma africana, mientras que para los cultivos importables los aranceles posapertura oscilan entre 20 y 30% del precio internacional. El Cuadro 17 muestra cómo los aranceles vigentes a finales de siglo son muy superiores en la mayoría de los casos —la excepción es el trigo— a los que se encontraban en vigor en 1991, antes de la apertura comercial. La caída de la protección que se observa en 1996 responde al incremento que se dio en los precios internacionales de esos productos, por lo que la franja disminuyó su protección radicalmente.

Gráfico 29
Producción de trigo, papa y flores, 1950-1999
(Toneladas)



Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD.

Gráfico 30
Crecimiento promedio de la producción agrícola
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Agricultura. Dane. Dnp-Uda- Sitod. Cálculos propios.

A los aranceles para productos sensibles se les suman los provenientes de las tarifas obtenidas por los sistemas de franjas de precios. Desde 1994 las tarifas provienen del sistema andino (Safp)[88], mecanismo que tiene como objeto estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales o por graves distorsiones en los mismos. La estabilización se consigue aumentando el arancel ad valórem cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso y rebajando dicho arancel hasta cero cuando ese precio está por encima del techo. Se suman como instrumento de protección los convenios de absorción adoptados en 1994 como una medida transitoria de política comercial con el

[88] El Safp se aplica a 154 subpartidas arancelarias agrupadas en 13 franjas de precios, a saber: i) franja del arroz; ii) franja de la cebada; iii) franja del maíz amarillo; iv) franja del maíz blanco; v) franja de la soya; vi) franja del trigo; vii) franja del aceite crudo de soya; viii) franja del aceite crudo de palma; ix) franja del azúcar blanco; x) franja del azúcar crudo; xi) franja de la leche; xii) franja de los trozos de pollo y xiii) franja de la carne de cerdo. Cada franja de precios se constituye sobre la base de un producto marcador y hay un grupo de productos vinculados. El producto marcador es el que define el arancel que se aplica a los productos que forman parte de la franja de precios.

Cuadro 17
Arancel total de productos seleccionados, 1991-2000
(Porcentaje)

	Arroz blanco	Azúcar crudo 1/	Azúcar amarillo	Cebada	Maíz	Sorgo	Soya
1991 2/	41,43	20,00	15,47	30,00	30,00	40,78	—
1992	22,26	22,53	15,85	19,73	21,35	24,74	—
1993	37,18	25,50	23,81	33,70	35,41	16,49	—
1994	33,58	19,78	21,24	36,69	36,69	17,89	—
1995	32,88	15,92	24,61	12,55	23,84	23,84	19,89
1996	15,96	18,67	21,46	3,33	3,50	3,50	3,33
1997	21,50	33,33	25,75	16,75	27,75	27,42	6,00
1998	21,08	63,08	55,46	38,46	47,63	47,63	24,79
1999	45,63	98,83	106,92	37,92	65,25	65,25	56,08
2000	69,75	84,46	71,96	28,63	70,21	70,33	39,63

	Trigo	Leche	Cerdo 1/	Pollo 1/	Aceite de soya 1/	Aceite de palma 1/
1991	47,14	42,14	—	—	—	—
1992	15,53	23,91	—	—	—	—
1993	15,99	48,62	—	—	—	—
1994	15,00	75,12	—	—	—	—
1995	9,00	32,84	38,00	63,89	0,83	0,00
1996	2,08	15,96	25,13	45,38	17,29	13,33
1997	19,25	27,83	17,42	83,25	20,25	19,08
1998	43,08	38,21	55,00	104,54	16,42	7,71
1999	48,00	43,71	68,88	180,17	61,21	51,54
2000	34,00	46,63	34,75	156,50	41,58	41,71

1/ Datos desde abril de 1995.
2/ Promedio junio-diciembre.
Fuente: Ministerio de Agricultura.

fin de proporcionar seguridad a los agricultores y de controlar la sobreoferta de algunos productos agrícolas[89]. Estos convenios buscaban fomentar "...la suscripción de acuerdos entre los productores y los procesadores agroindustriales que garanticen la absorción de las cosechas nacionales (...) en las cadenas (...) de la cebada, el trigo, los aceites y los alimentos balanceados para animales" (Dnp, 1994, p. 10). Sin embargo, este mecanismo tiene que ser desmontado en virtud de la notificación de Colombia en la Omc[90]. A esto se agrega la utilización

[89] Esta política se fundamenta en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, en la Ley 101 de 1993, en el Decreto 2439 de 1994, y en el Decreto 2478 de 1999.

[90] El 30 de julio de 1995 Colombia notificó a la Organización Mundial del Comercio Omc la política de absorción en el marco del Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Mic). El país contaba con cinco años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo de la Omc, para aplicar la política de absorción. Colombia desmontó finalmente el sistema el 31 de diciembre de 2003 pero lo reemplazó por una nueva versión, en teoría más acorde con los requerimientos de la Omc, el Mecanismo de Administración de Contingentes Agropecuarios (Mac) creado por el Decreto 430 del 16 de febrero de 2004.

intensiva de las salvaguardias para algunos productos, en especial el arroz, con lo que se ha regulado la cantidad del grano que entra al país proveniente incluso de los países socios en la Comunidad Andina[91].

El cambio fundamental en el esquema de protección fue la eliminación del monopolio de importación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y su liquidación[92], junto con la desaparición de los permisos especiales de importación que en muchos casos simplemente se negaban. La verdadera liberalización, si la hubo, fue por el arancel externo común del Pacto Andino que sólo afectó el comercio con los socios, el cual, en balance, produjo beneficios globales para Colombia con superávit comerciales crecientes con ellos.

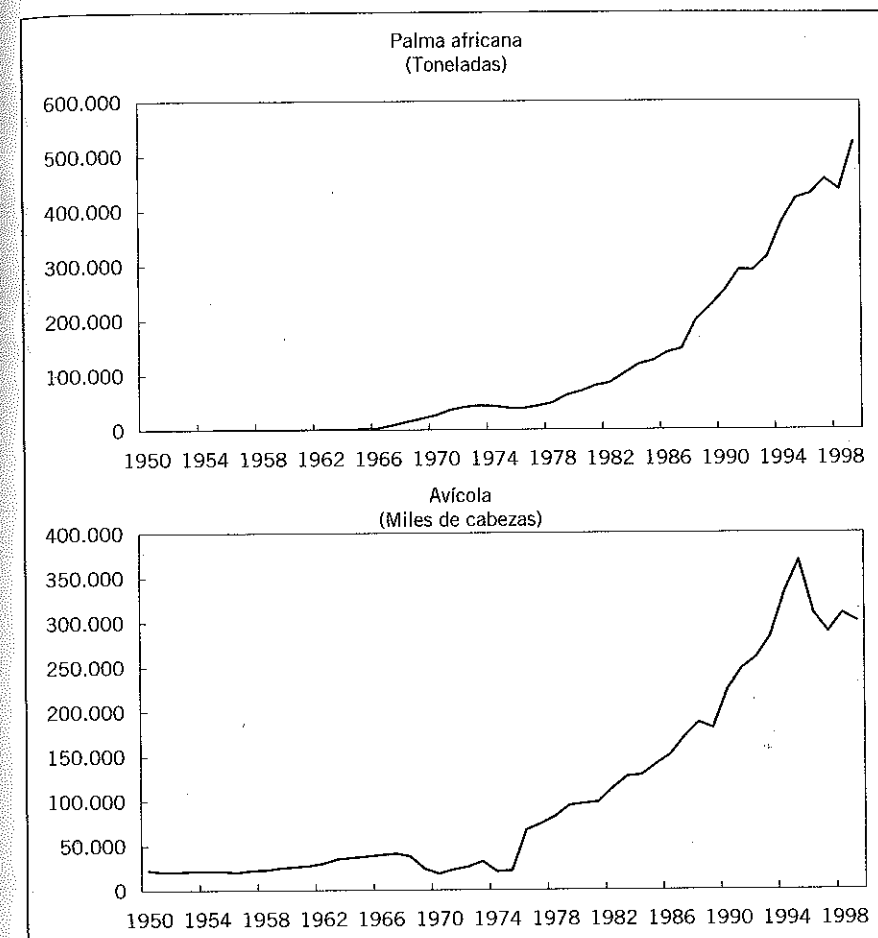
Es cierto que la redivisión del trabajo que se dio produjo perdedores, pero también se dieron desarrollos importantes en los cultivos permanentes, en particular los de palma africana y los que tienen que ver con avicultura (Gráfico 31), así como en la porcicultura y la cría de camarones, actividades que obtuvieron un crecimiento muy rápido gracias a que pudieron contar con los concentrados que anteriormente tenían que adquirir de los productores locales, protegidos no sólo por un arancel extremo sino también por medidas paraarancelarias que elevaban aún más la protección agropecuaria. Las reasignaciones de recursos a sus usos más eficientes implican necesariamente que los antiguos beneficiados de los subsidios implícitos y la falta de competencia se vean afectados. Esto no implica, sin embargo, que este tipo de reformas sean nocivas per se; por el contrario, el reto de la política económica es crear las instituciones y los mecanismos necesarios para hacer que el impacto favorezca a la mayoría de la población y sea lo menos traumático posible. Las reformas sociales, aunque tal vez insuficientes, fueron un acierto en este sentido.

Al finalizar el siglo XX, la economía política de la protección de la agricultura era diferente de la que existía antes de la apertura. En la etapa de sustitución de importaciones, el cabildeo buscó reducir costos a los productores agropecuarios en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y

[91] Desde 1994, las importaciones de arroz han estado sujetas a varios tipos de instrumentos de protección, como los vistos buenos a las importaciones procedentes de cualquier origen con excepción de los países miembros del Acuerdo de Cartagena. También se han utilizado los vistos buenos, posteriormente, para países dentro del Acuerdo. Se han utilizado los acuerdos de comercio para definir contingencias de importación. Se han suspendido las importaciones de países vecinos por medio del mecanismo de las salvaguardias.

[92] El IDEMA fue liquidado el 31 de diciembre de 1997 en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 1675 de 1997.

Gráfico 31
Producción de palma africana y avícola, 1950-1999



Fuentes: para la palma africana, Ministerio de Agricultura, DANE; DNP-UDA-SITOD, para aves, Fenavi-Productores Avícolas, encuesta CEGA-ICA-Ministerio de Agricultura.

tecnología, y proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales. La consecuencia fue una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales que desestimuló su esfuerzo en términos de gestión, cambio técnico y mejoramiento de la productividad. Después de la apertura, el énfasis viró hacia las políticas de comercio exterior y a la negociación de la protección en los nuevos escenarios de integración regional e internacional.

Conclusión

Este capítulo ha dirigido una mirada a vuelo de pájaro sobre cinco lustros que comenzaron con un ritmo acelerado de crecimiento bajo la orientación de un modelo económico corporativo e interventor creado por los dos partidos tradicionales colombianos, algo que a fin de cuentas contribuye a explicar su legitimidad y persistencia. Hubo algunas fases cortas de inflaciones altas, devaluaciones abruptas e interrupciones del crecimiento al final de la dictadura de Rojas Pinilla, pero los debidos ajustes de política económica al final de la década siguiente recuperaron la dinámica de la economía hasta el último lustro del siglo XX. En ese período, poco después de haber hecho una apertura moderada del comercio internacional del país (la cual incluyó en menor medida el comercio agrícola), la economía sufrió su más intensa recesión desde la que tuvo lugar entre 1929 y 1931. Sin embargo, ésta fue resultado de una crisis internacional que se transmitió al país en una situación de fuertes desequilibrios macroeconómicos.

Uno de los pilares del modelo económico que benefició en especial a la agricultura fue el crédito de fomento que encauzó buena parte de los recursos financieros a los cultivos comerciales, a la ganadería y a la avicultura. Esto implicó un racionamiento de crédito para el resto de sectores, incluyendo a la industria y a aquellas actividades que pudieran haber demostrado alguna ventaja comparativa internacional. El fuerte crecimiento que mostraron tales cultivos hasta los años ochenta parece sugerir que éste no era autosustentado y que en la medida en que las pérdidas que generaban los sistemas subsidiados recortaban su alcance, decrecía también el ritmo de la agricultura comercial. De los pocos sectores beneficiados que sobrevivieron a los incidentes revaluatorios de 1976 a 1983 y de 1993 a 1998 estuvieron los cultivos de palma africana y la avicultura, en cuyos casos de alguna manera se justificaron los subsidios por los resultados de largo plazo, aunque sigue habiendo una carga contra la equidad en ese tipo de desarrollo.

Los planes de desarrollo analizados mostraron las intenciones políticas de cada gobierno. La orientación fundamental entre 1950 y 1990 fue la mayor intervención del Estado y la protección arancelaria dentro de una estructura política bastante corporativa, para dar lugar más adelante a una mayor libertad de los mercados y a la introducción de más competencia para todas las actividades económicas. Hubo varios intentos de avanzar en este sentido en 1975 y 1980, pero en ambos casos fueron frenados por la oposición de los intereses afectados, hasta que la orientación liberal se impuso con mayor intensidad en la década de los noventa, pero sin que se produjera tampoco una apertura comercial profunda, sobre todo en relación con la agricultura. Los influyentes planteamientos de Lauchlin Currie condujeron a remover las represiones del sistema financiero al captar ahorro del público con tasas reales de interés, obligando a que se racionalizaran las tasas de captación y colocación del crédito en toda la cadena financiera, pero también asignando el crédito de manera preferencial hacia la construcción. Es posible que tal orientación haya impedido que el crédito fluyera más naturalmente hacia actividades exportadoras que hubieran profundizado mucho más los mercados laborales y de otros recursos del país que el modelo basado en un sector líder (Echeverry, 2002).

La evolución de la política comercial y cambiaria mostró que el sesgo protector para la agricultura permitió, si se le compara con una situación de mayor competencia y mayores incentivos a las exportaciones, entregar alimentos y materias primas caros que impidieron un mayor crecimiento de los salarios reales y que dificultaron nuevamente los procesos de diversificación exportadora o los de sustitución racional de importaciones. Los subsidios no pudieron darle un impulso permanente a la agricultura ni a la ganadería, las cuales se estancaron o retrocedieron una vez que éstos se tornaron inviables. Nuevamente, en términos de asignación de recursos, se recurrió a costosos subsidios para producir cereales que hubiera sido mejor importar con el intercambio de flores cortadas, aceite de palma, azúcar, cacao, banano y otros productos de plantación para los cuales el país está mejor dispuesto.

En fin, la apertura contribuyó a que la agricultura comenzara a asignar mejor sus recursos al ampliar los cultivos permanentes, reducir los transitorios (los cereales) y fomentar las ramas industrializadas de la avicultura, la porcicultura y la acuicultura, y a que los precios comenzaran a caer relativamente frente a otros sectores, evidenciando avances de productividad. La apertura, sin embargo, llegó en un difícil momento coyuntural y se la culpó de todos los males del país, no sólo de los de la agricultura sino también de los ancestrales. La apertura agrícola no fue reversada del todo en la administración Samper, durante la cual se introdujeron los convenios de absorción y se modificaron las franjas de precios que impiden igualar los precios nacionales a los internacionales. Volviendo a su economía política, es notorio el fortalecimiento de los empresarios agroindustriales, los cuales, sumados al poder tradicional de los industriales, ejercen presión política para lograr un acceso libre y con menores impuestos a los insumos que transforman.

Capítulo IV

Las tendencias del desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo XX

Introducción

La estructura económica de un país se transforma en el curso de su desarrollo. La población migra de las actividades de baja productividad en el campo hacia las mejor remuneradas en la construcción, los servicios y la industria que se concentran en las ciudades. A su vez, la agricultura y en menor medida la ganadería van adquiriendo una organización industrial: contratan trabajadores asalariados, arriendan tierras para cultivos temporales o las adquieren para establecer plantaciones, y se mecanizan, todo esto de acuerdo con las necesidades, los precios relativos y las políticas públicas. Así como se eleva la productividad de las actividades urbanas, la atención de los crecientes mercados y la competencia inducen al sector agropecuario a combinar de mejor manera los factores productivos, a reducir costos y a elevar también su productividad.

La tasa de crecimiento de la economía colombiana durante la segunda mitad del siglo XX siguió siendo satisfactoria pero disminuyó un poco comparada con la de la primera mitad: 4,6% contra 4,9%. La economía atravesó varios ajustes macroeconómicos que se convirtieron en obstáculos para un crecimiento más elevado, y pasó un buen tiempo hasta que se pudo diseñar y poner en práctica un sistema cambiario que permitiera absorber los aumentos de la inflación y diera lugar a una señal de tasa de cambio que favoreciera el aumento y la diversificación de las exportaciones. El sistema de devaluación gradual suponía un obtuso control de cambios en el que el banco central tenía un monopolio sobre la compra y venta de divisas, lo cual ilegalizaba la tenencia y el intercambio de dólares de y entre agentes privados. Se trataba entonces de una fuerte restricción

de la libertad económica de los colombianos. El sistema probó ser relativamente exitoso durante dos décadas, pero no impidió que la tasa de cambio se revaluara al tenor de un ingreso de capitales. En los años noventa fue sustituido por una banda cambiaria deslizante que permitió la tenencia de divisas por parte de los particulares, sistema que también entró en problemas con la crisis de 1998 para ser sustituido en el siglo XXI con un sistema de flotación.

Otro tema relacionado con el del crecimiento, y que ha recibido una creciente atención por parte de los economistas, es la evolución de la riqueza de los países medida por medio del indicador de ingreso per cápita, el cual permite establecer cuál ha sido la evolución de largo plazo de la riqueza de un país en desarrollo comparado con países desarrollados o con otros en etapas intermedias de producción de la riqueza. A pesar de haber sostenido un crecimiento promedio durante la segunda mitad del siglo XX más elevado que el de algunos países desarrollados, el crecimiento de la población hasta los años ochenta en Colombia le restó a su ingreso per cápita, mostrando un deterioro frente al índice provisto por Estados Unidos.

En este capítulo se hará un análisis del cambio que mostró la estructura económica colombiana entre 1950 y 2000, la participación de los principales sectores (industria, servicios, minero y agropecuario) en el producto interno bruto (PIB) a lo largo del tiempo, tratando de establecer si esa evolución se conforma con un patrón internacional de cambios en la estructura de un número grande de países o si el caso colombiano es distinto. Posteriormente, estos cambios estructurales se correlacionan con ciertas novedades sectoriales que produjeron el avance de un determinado sector contra el retroceso de otros.

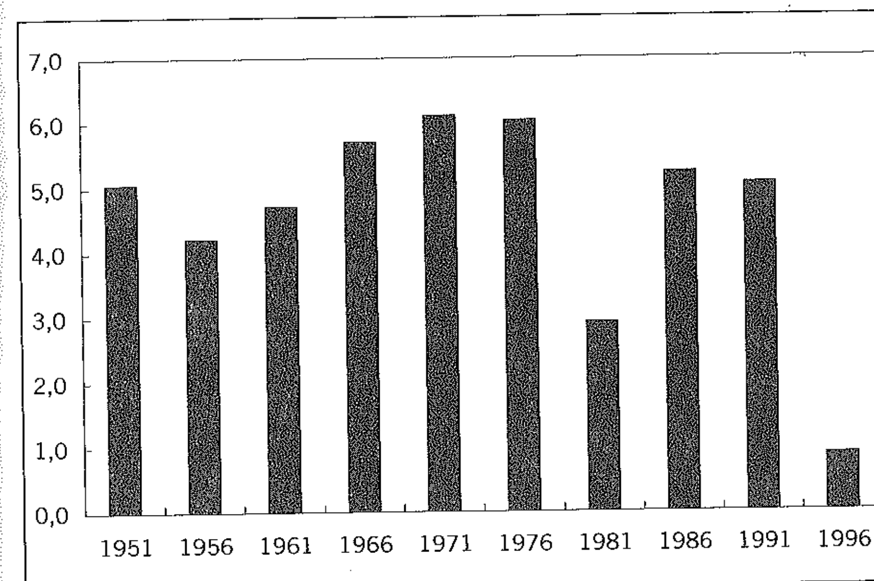
A su vez, se puede descomponer la influencia que tiene cada factor de la producción —trabajo, capital y tierra— en el crecimiento del producto, lo cual se hace para el sector agrícola. Esto permite apreciar en qué fases predominó alguno de los factores sobre los demás y cuándo hubo una contribución mayor de la productividad, la cual es una medida de la eficiencia con que se combinan los factores productivos. Se ha encontrado que ésta es muy determinante en el crecimiento económico de largo plazo. Pueden darse procesos de aumentos del crecimiento basados en el incremento del capital, pero si no hay ganancias de eficiencia, el crecimiento puede colapsar e incluso tornarse negativo, como lo evidencian algunos países socialistas.

El desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo: tendencias generales

Producto interno bruto

Entre 1950 y 2000 el PIB real de Colombia se multiplicó por 9,4. La tasa de crecimiento promedio para el período (4,6%) representa una ligera desaceleración en relación con la cifra reportada por Ocampo *et al.* (1991) para el período 1945-1986, del cual se afirmaba que era de una dinámica excepcional. Si se observa el comportamiento de la economía por lustros, se constata que la disminución en el ritmo de crecimiento se concentra en dos períodos: en la primera parte de la década de los ochenta y en el final del siglo XX (Gráfico 32). En el primer caso, la desaceleración se originó al parecer en la llamada crisis de la deuda y en sus efectos sobre la economía colombiana, mientras que en el segundo, el detonante que llevó a la recesión fue la detención súbita del flujo de capitales privados que habían llegado caudalosamente a América Latina al comienzo de la década de los noventa.

Gráfico 32
Tasa de crecimiento del PIB real colombiano por lustros
(Promedio geométrico en porcentaje)



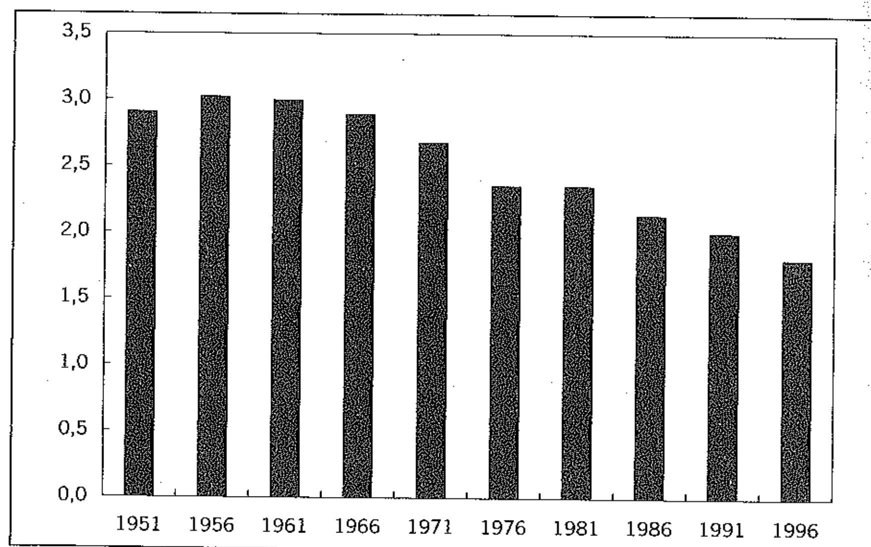
Fuente: GRECO (2002).

En Colombia, la población creció entre 1950 y el año 2000 a una tasa promedio anual de 2,5%, lo cual implica que se multiplicó por 3,5 en el período de referencia. La población colombiana, de acuerdo con los estimativos de Flórez (2000, pp. 1-5), muestra desde la segunda mitad de los años ochenta una caída sostenida en su tasa de crecimiento. La población en el país ha pasado de crecer a tasas cercanas al 3% al comenzar la segunda mitad del siglo pasado, a tasas menores del 2% (Gráfico 33).

El impacto más claro de la evolución de la economía sobre la calidad de vida de los colombianos se refiere a la distribución de los beneficios del crecimiento. Al mismo tiempo, elementos como la inestabilidad del crecimiento, de los precios y la vulnerabilidad externa se pueden entender como aspectos de la calidad del crecimiento. Estos aspectos pueden interactuar de muchas maneras para hacer más precaria la senda del desarrollo[93].

En ese sentido, una medida directa de distribución está dada por la evolución del producto per cápita, el cual se multiplicó por 2,72 entre 1950 y 2000

Gráfico 33
Tasa de crecimiento de la población por lustros
(Promedio geométrico en porcentaje)



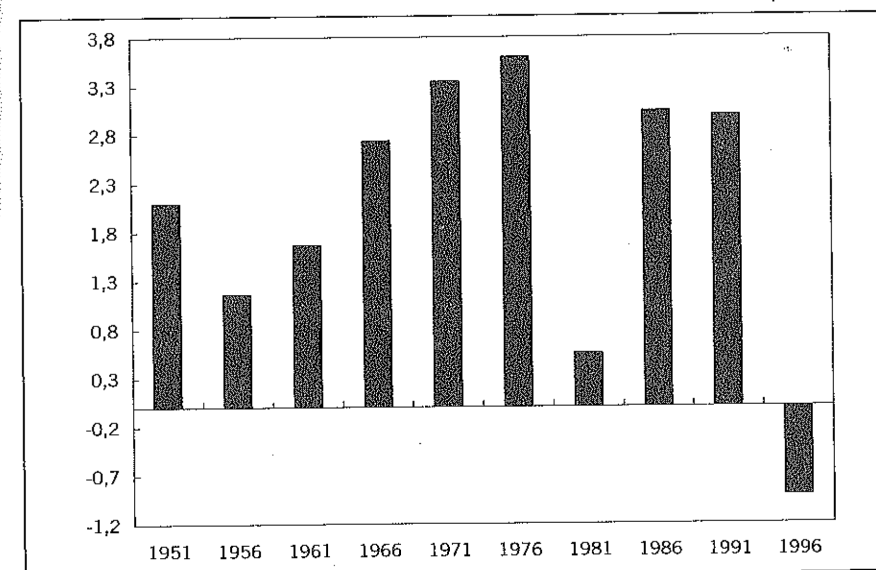
Fuente: Flórez (2000).

[93] Thorp (1998) propone un cuarto elemento asociado a la destrucción ambiental en la medida en que afecte las posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

y tuvo una tasa de crecimiento promedio en el período de 2,03%. Esto significa que parte del esfuerzo general de crecimiento y ampliación de la capacidad de producción de la economía ha tenido que dirigirse a generar ingresos para una población que ha crecido en el largo plazo a una tasa anual relativamente alta (Flórez, 2000). El indicador muestra diferentes etapas en la historia reciente. Desde 1960 hasta 1980 el producto per cápita crece continuamente, después de su profundo deterioro en la parte final de la década de los cincuenta, el cual se diera a continuación de una bonanza cafetera (Gráfico 34). La versión colombiana de la crisis de la deuda que azotó a América Latina en los años ochenta y que en nuestro caso fue relativamente menos severa detuvo la larga progresión del indicador, el cual volvió a registrar una tasa de crecimiento cercana a cero después de veinte años de crecimiento positivo. El crecimiento del PIB per cápita retoma el impulso anterior entre 1986 y 1995 pero se torna negativo con la crisis de final de siglo.

En la segunda mitad del siglo XX la volatilidad del crecimiento en Colombia fue mucho menor que la observada en otros lugares de América Latina. Dentro de los países más grandes de la región, como se observa en el Gráfico 35, Co-

Gráfico 34
Tasa de crecimiento del PIB per cápita por lustros
(Promedio geométrico en porcentaje)

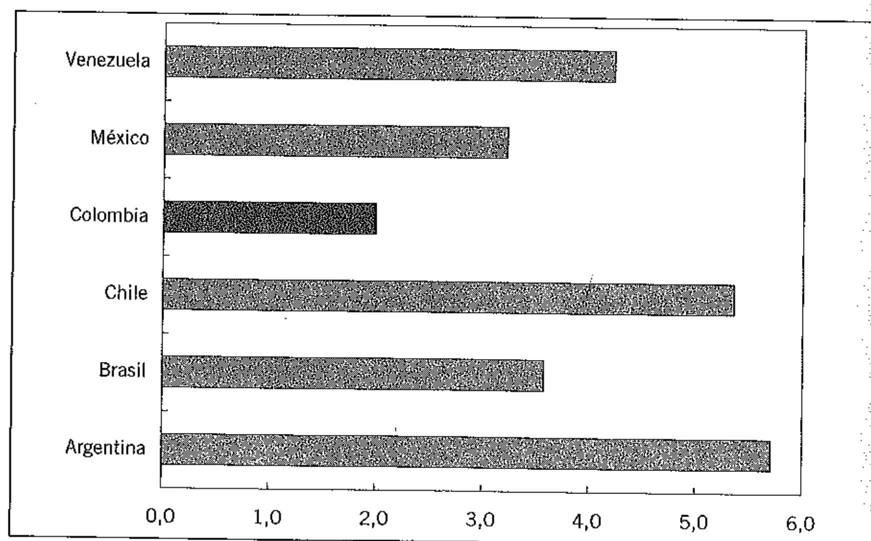


Fuente: Banco de la República. DNP. Cálculos propios.

lombia fue con mucho el que presentó una menor volatilidad del crecimiento. Un aspecto importante, sin embargo, es que esa volatilidad se incrementó en la última década del siglo después de veinte años de disminución. Si se calcula el indicador de volatilidad para los lustros que componen el período completo y se compara el mismo grupo de países con Colombia, se observa que mientras la volatilidad disminuye en América Latina aumenta en nuestro país (Gráfico 36). Es muy probable que este comportamiento enfrentado se modifique si se incorporan los primeros años del siglo XXI, en los cuales dos de los países de la muestra, Argentina y Venezuela, han presentado profundas y extensas recesiones.

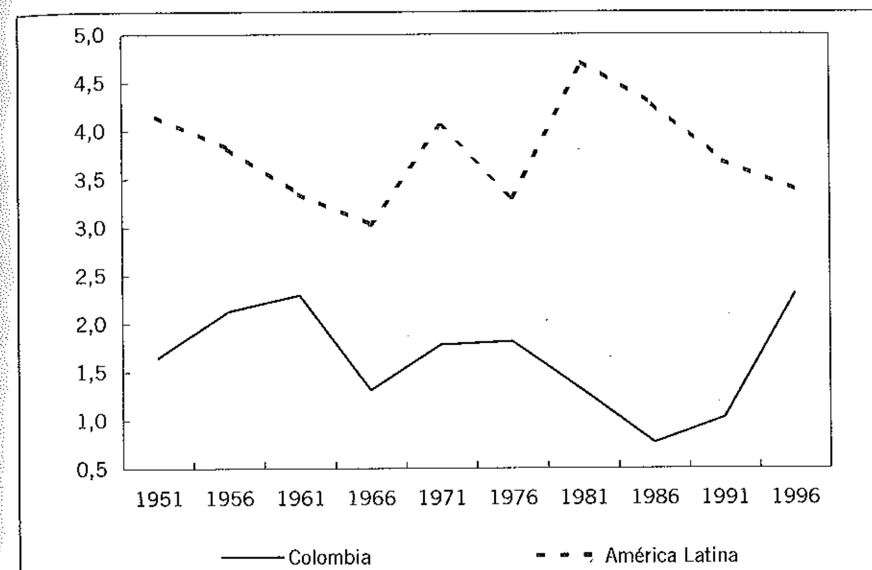
Esto demuestra, sin embargo, que si bien en el pasado el prudente manejo macroeconómico colombiano impidió que las enfermedades tradicionales que afectan a otros países del continente (como los desequilibrios fiscales, la inestabilidad política, la falta de diversificación de las exportaciones y los experimentos fracasados de política económica) generasen volatilidad en el crecimiento, la que se presenta a final del siglo tiene un sutil origen financiero. Estos factores financieros se dieron por la debilidad que resultó del desencuentro entre el incremento dramático de la actividad financiera requerida en la era

Gráfico 35
Volatilidad del crecimiento del PIB, 1950-2000
(Desviación estándar)



Fuente: Heston *et al.* (2002). Cálculos propios.

Gráfico 36
Volatilidad del crecimiento del PIB por lustros
(Desviación estándar)



Fuente: Heston *et al.* (2002). Cálculos propios.

pos-Brady y el limitado alcance de las instituciones y el capital humano que se formó en una época de represión financiera (Caballero, 2000, p. 1)[94].

La inflación

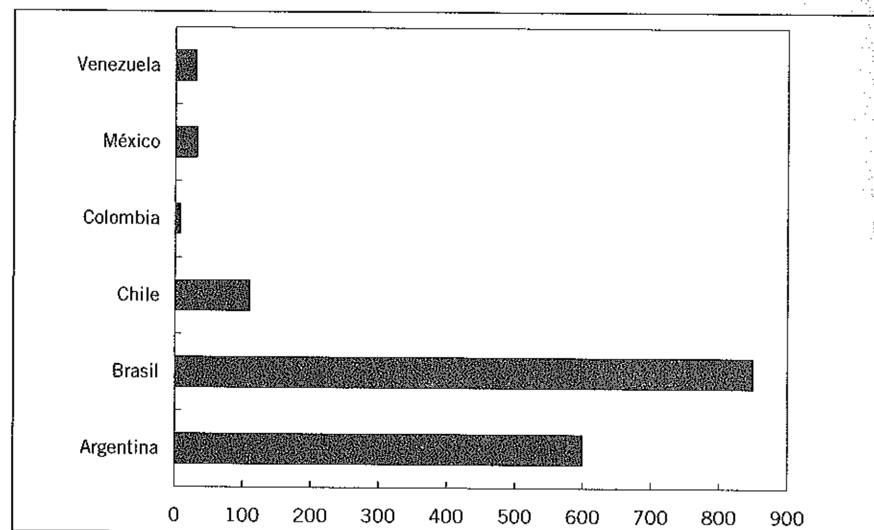
Colombia también es el país con una menor volatilidad en los precios al consumidor si se le compara con las economías de mayor tamaño de América Latina

[94] Los principios del plan Brady fueron determinados por Nicholas Brady, secretario del Tesoro de Estados Unidos en marzo de 1989. El plan fue diseñado para paliar los efectos de la llamada crisis de la deuda de la década de los ochenta sobre las economías emergentes y consistía básicamente en facilitar la adquisición por parte de los deudores de bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que servirían de garantía para los bancos acreedores. Al transformar la deuda en bonos, el Plan Brady diluía la deuda en multitud de acreedores, con lo que alejaba la posibilidad de que los países deudores ejercieran su poder de negociación frente a unos pocos acreedores o pudieran adoptar posiciones comunes. Por otra parte, con el Plan Brady se aceptan por primera vez, con condicionantes, reducciones de los montos adeudados. Esto, junto con la postergación en el tiempo de los pagos más importantes, le confirió viabilidad. En general se mantuvieron los condicionamientos respecto a las políticas a seguir por los deudores, la supervisión del FMI y el tratamiento "caso por caso".

(Gráfico 37). Esto es cierto también para la mayoría del período considerado (1960-2000) si se le examina por lustros (Gráfico 38). Se observa, sin embargo, que en los últimos cinco años del siglo XX la primacía pasó a Argentina y Chile. Este comportamiento pudo favorecer al crecimiento, pues una economía con precios estables enfrenta una menor incertidumbre, puede incrementar su ahorro y asignar mejor sus recursos productivos.

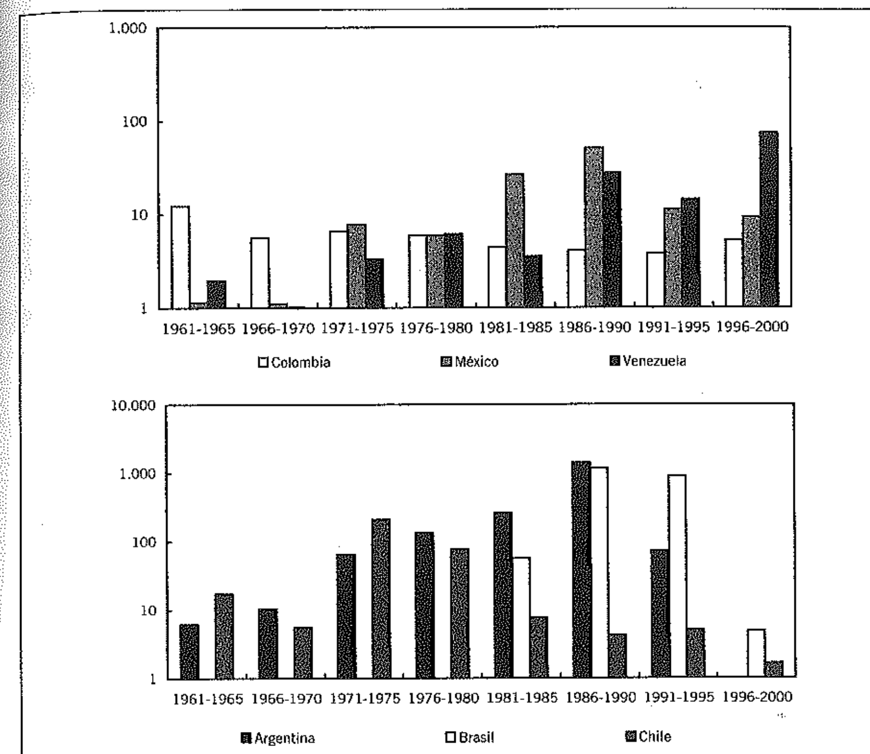
Si bien el comportamiento relativo de la economía colombiana en relación con la volatilidad de los precios es excepcional dentro del contexto latinoamericano, esto no quiere decir que no hayan existido episodios difíciles en los que se hayan incrementado los precios. Aunque el nivel de la inflación fue inferior a dos dígitos en algunos años de los cincuenta y sesenta, éstos coexistieron con presiones que llevaron a que el incremento en los precios alcanzara valores superiores al 20% en un caso (1957) y el 30% en otros (1963 y 1991). Estos episodios en que la inflación aumentaba por períodos cortos se originaban en choques de oferta en el sector de alimentos, emisiones excesivas y devaluaciones súbitas dentro del régimen de tasa de cambio fija. A principios de los años setenta, la inflación aumentó también sorpresivamente debido a una combinación de factores similar a la que desempeñó un papel importante al final de

Gráfico 37
Volatilidad de la inflación, 1960-2000
(Desviación estándar)



Fuente: Banco Mundial (2002).

Gráfico 38
Volatilidad de la inflación por quinquenios
(Desviación estándar)



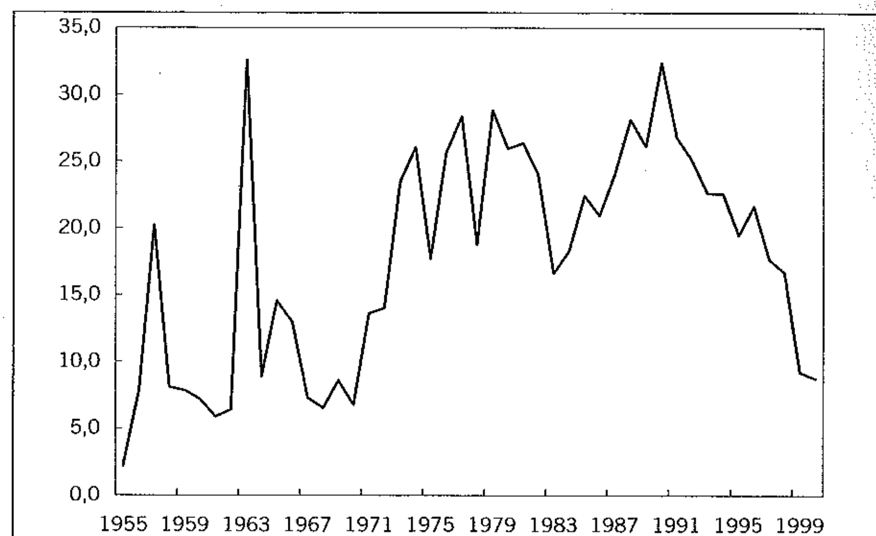
Nota: debido a las hiperinflaciones de algunos países la escala de las desviaciones estándar menores a 20 es más amplia en comparación con los valores mayores a 20.
Fuente: Banco Mundial (2002).

los noventa, pero que en aquella ocasión operaron en sentido inverso (Gráfico 39). Estos factores fueron la fase expansiva del ciclo de la actividad económica, un aumento en la inflación de productos importados y un choque de oferta en la agricultura de alimentos, junto con una fuerte expansión del gasto público. La inflación bajó en 1983-1984 debido a la fase baja del ciclo y en medio de la recesión internacional que caracterizó la crisis de la deuda. Pero un choque de oferta en la agricultura de alimentos y un choque grande en la tasa de cambio y en la inflación de importaciones aumentaron la inflación transitoriamente durante 1985-1986 (Gómez, 2002).

La fase expansiva del ciclo y la relativamente alta tasa de devaluación de finales de los ochenta, más el crecimiento del gasto público, se encargaron

de devolver la inflación por encima de 20% hasta alcanzar 31,6% en 1991. A partir de ese momento y como consecuencia del accionar del nuevo banco central independiente, comienza un descenso de la inflación hasta llegar a niveles de un dígito al finalizar el siglo (Gráfico 39). Esta reducción del nivel de precios coincide con la puesta en marcha de las reformas estructurales de principios de los noventa. El abandono de las políticas proteccionistas hizo que el precio de los alimentos cayera más rápido que el precio de los otros bienes que conforman la canasta (Gráfico 40). Esta disminución del precio relativo de los alimentos es válida también si se compara su precio con el de los bienes industriales (Gráfico 41)[95]. No obstante, aunque la tendencia ha seguido siendo hacia una caída de los precios relativos de los alimentos, la velocidad de esta disminución se ha reducido a partir de 1997. Este fenómeno ha coincidido con

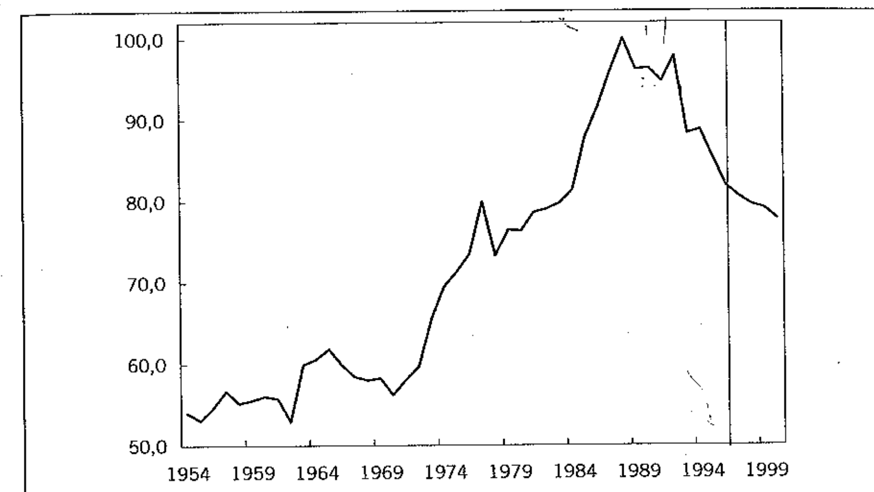
Gráfico 39
La inflación en Colombia, 1955-2000
(Porcentaje)



Fuente: Banco de la República.

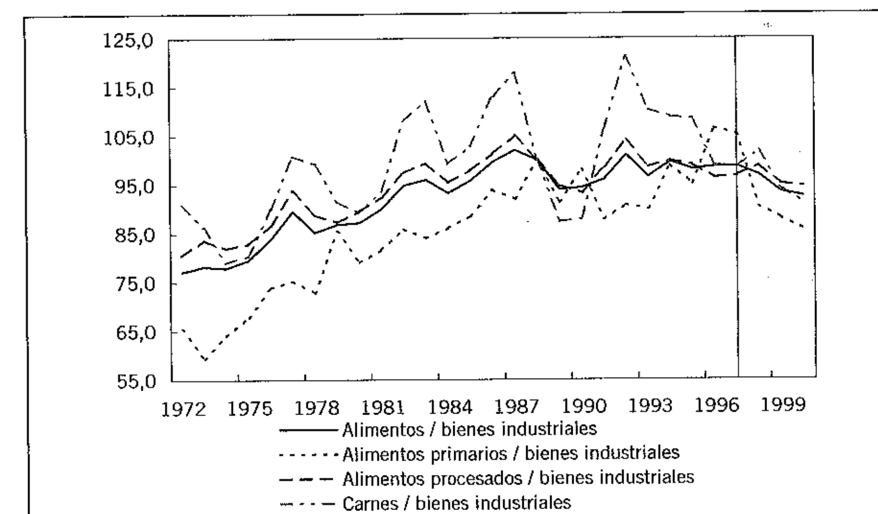
[95] Para construir un índice de precios al consumidor (IPC) de 'bienes industriales' consistente con los cambios que ha sufrido la canasta del IPC total se tomó el siguiente grupo de bienes: cereales; huevos y lácteos; bebidas y tabaco; artículos varios del hogar; artículos varios de manufactura textil; medicamentos, y artículos escolares. En cuanto al subgrupo de 'alimentos primarios' dentro del total de alimentos que están incluidos en el IPC, éste incluye: tubérculos, plátanos y leguminosas; hortalizas y legumbres frescas, y frutas. Los 'alimentos procesados' comprenden: carnes y pescados; cereales; huevos y lácteos, y alimentos varios.

Gráfico 40
Precio relativo de los alimentos (*)
(1988 = 100)



(*) Calculado como IPC de alimentos / IPC sin alimentos.
Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

Gráfico 41
Precio relativo de los alimentos, 1972-2000 (*)
(1988 = 100)



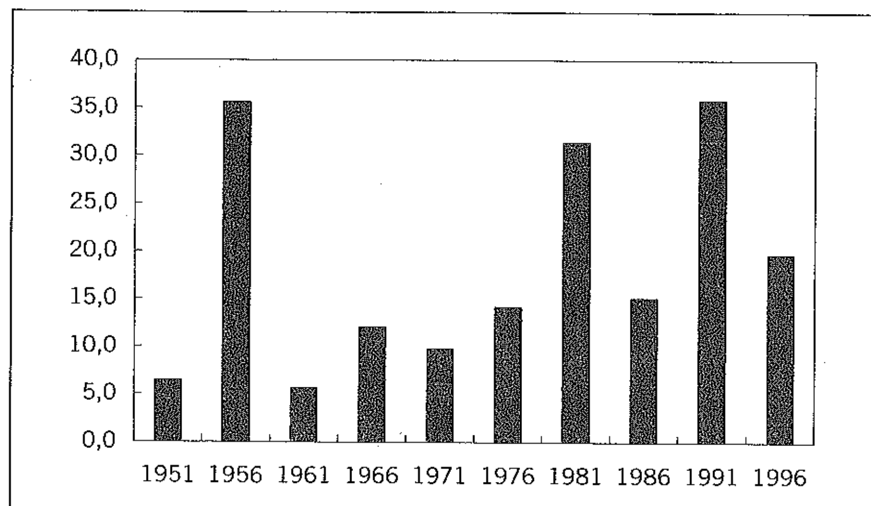
(*) Calculado como IPC de alimentos/IPC de bienes industriales.
Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

el aumento de la protección de los principales alimentos (Cuadro 17). Surge así la pregunta de si el sector agropecuario, con la protección que ha venido ostentando en los años más recientes, contribuirá a reducir la inflación a niveles del 3% en el mediano plazo.

La tasa de cambio

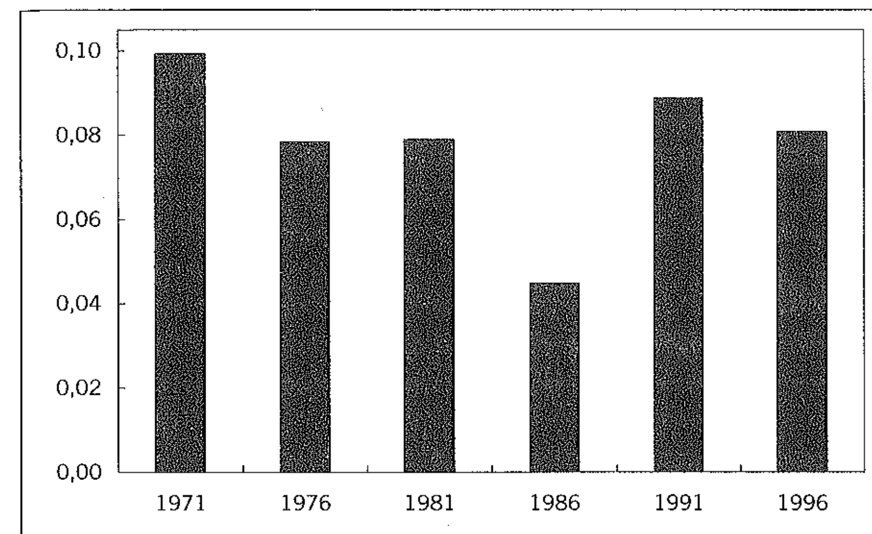
La volatilidad de la tasa de cambio real también se incrementó en los últimos cuatro lustros del siglo en comparación con los años anteriores. Este incremento fue especialmente importante en el primer lustro de los años noventa, cuando la tasa de cambio real experimentó la mayor volatilidad del período (Gráfico 42). Esta mayor incertidumbre en el comportamiento del precio real de la divisa al final del período, en conjunción con el incremento en la volatilidad del crecimiento de los precios pagados a los productores agrícolas después de la apertura económica (Gráfico 43), podría explicar en buena medida el comportamiento de la producción agrícola total así como el de cultivos transitorios y permanentes. El crecimiento de la producción agrícola neta de café fue mucho más volátil que

Gráfico 42
Volatilidad del tipo de cambio real efectivo por lustros
(Desviación estándar)



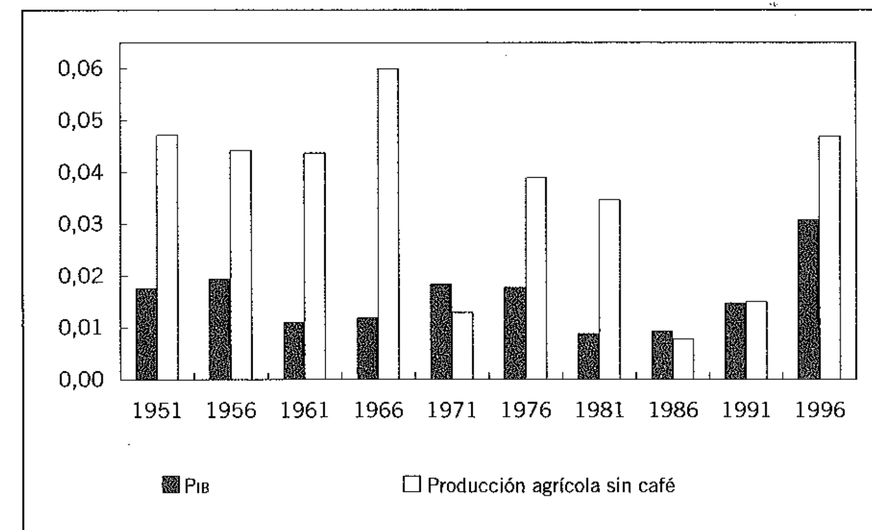
Fuente: GRECO (2002). Cálculos propios.

Gráfico 43
Volatilidad de la inflación de precios agrícolas al productor por décadas
(Desviación estándar)



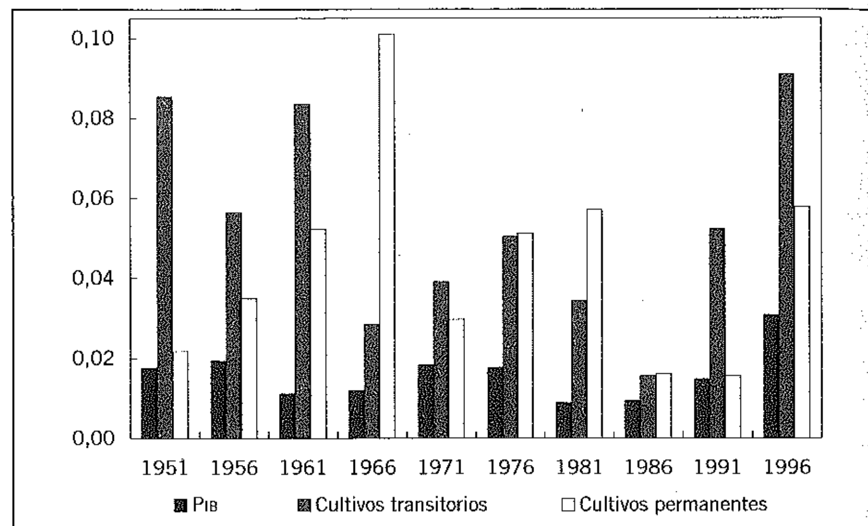
Fuente: Banco de la República.

Gráfico 44
Volatilidad del PIB y de la producción agrícola sin café por lustros
(Desviación estándar)



Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD. Cálculos propios.

Gráfico 45
Volatilidad del PIB y de la producción agrícola por lustros
(Desviación estándar)



Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD. Cálculos propios.

el crecimiento económico agregado al inicio del período, durante los cincuenta y sesenta. Durante los setenta y ochenta disminuyó su volatilidad significativamente, pero ésta repuntó después de la apertura (Gráfico 44). En el Gráfico 45 se aprecia que este aumento de la volatilidad del crecimiento de la producción agrícola es válido también para los cultivos transitorios y permanentes.

En síntesis, el sector agrícola presenta el mismo patrón evolutivo que la economía como un todo, en términos de la volatilidad de su producción y de los precios al productor. No obstante, en términos absolutos, ha sido tradicionalmente más volátil que el agregado.

Las exportaciones

Colombia también logró reducir su exposición a los choques externos en la mayor parte del período, lo cual también contribuyó a que alcanzara una mayor estabilidad. En los últimos treinta años se consolidó un patrón comercial que combinaba una fuerte integración subregional, la cual había dado origen a un comercio muy diversificado de productos manufacturados y agropecuarios,

con la exportación al resto del mundo. A diferencia de otros países sudamericanos, Colombia también exportaba al resto del mundo algunas manufacturas intensivas en mano de obra (Ocampo, 2002, pp. 413-416).

Para 1970, la estructura exportadora no era muy diferente de la que se tenía en la mitad del siglo. Todavía en ese entonces el café representaba el 63,4% de las exportaciones colombianas y el petróleo el 9,9%. Las exportaciones agropecuarias pesaban un 7% en el total y estaban constituidas por rubros muy diferentes sin ninguna preponderancia para algún renglón específico. Las exportaciones industriales de mayor valor agregado representaban un 17%, donde el mayor peso lo tenían los textiles y las confecciones (Cuadro 18).

Treinta años después, se habían presentado cambios fundamentales en el patrón de exportaciones. La participación del café en las exportaciones totales se había reducido drásticamente y alcanzaba sólo un 11,4%. A pesar de esto, el peso de las exportaciones primarias cayó menos de lo que se podría esperar, dado el colapso de las exportaciones de café. El lugar de éste fue ocupado parcialmente por el petróleo y el carbón que, tomados conjuntamente, representaban en 1999 un poco más del 39,8% en el total de las exportaciones. Se observa un vigoroso aumento de la participación de las exportaciones industriales que pasaron de representar un 17% del total en 1970 a un 33,5% en 1999. Esta dinámica contrasta con el comportamiento exportador agropecuario, sector cuyo peso dentro del total poco se ha modificado y lo poco que ha aumentado se explica esencialmente por dos productos: banano y flores.

Cuadro 18
Estructura de las exportaciones colombianas
(Porcentaje)

	1970	1971	1980	1990	1999
Exportaciones totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Café	63,4	57,3	60,3	21,1	11,4
II. Carbón	0,0	0,0	0,3	8,1	7,3
III. Ferroníquel	0,0	0,0	0,0	2,2	1,3
IV. Petróleo y derivados	9,9	10,0	2,6	29,0	32,5
Fuel-oil y otros derivados	1,9	3,4	2,6	6,1	3,7
Petróleo crudo	8,0	6,6	0,0	22,9	28,8
V. Exportaciones no tradicionales	26,6	32,6	36,9	39,6	47,4
1. Sector agropecuario	7,0	8,3	10,9	12,2	11,9
2. Sector industrial	17,0	22,1	24,1	25,5	33,5
3. Sector minero	2,7	2,2	1,9	2,0	2,1
VI. Exportaciones de oro por los particulares	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII. Otros	20,0	24,6	8,9	3,9	0,0

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Comercio exterior de productos agropecuarios

Con una economía más abierta durante la última década del siglo XX, el comercio exterior de Colombia se expandió sustancialmente[96]. Se ha estimado que en el período comprendido entre 1991 y 2001 el comercio global del país pasó de US$12.343 millones a US$24.046 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6,1% (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2002, p. 2). La dinámica del crecimiento del valor del comercio exterior de la agricultura fue un poco menor que para el total de los bienes transados. De acuerdo con la misma fuente, entre 1991 y 2001 el valor del comercio exterior de la agricultura aumentó de US$3.179 millones a US$4.761 millones, con un crecimiento promedio anual de 4,5%[97]. No obstante, en volumen, el comercio agrícola aumentó a una tasa de 7,7% promedio anual al pasar de 4,3 a 10,5 millones de toneladas. Se observa hacia el final de la década una disminución en la dinámica comercial del sector, asociada al descalabro de las exportaciones de café y a la disminución de las importaciones agropecuarias.

Varios aspectos importantes pueden señalarse en relación con el comercio exterior agropecuario en la última década del siglo XX. Lo primero es que las importaciones crecen más rápido que las exportaciones. Para el valor de las importaciones agropecuarias la tasa de crecimiento promedio anual del período fue del 11,6% y del 12,3% para el volumen importado. Para el mismo período, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones fue de 1,8% en valor y de 3,0% en volumen.

De otro lado, como se observa en el Gráfico 46, la participación de las importaciones de bienes agropecuarios en las importaciones totales alcanzó un 7,5% al finalizar el siglo, el más alto observado en las tres décadas que cubre la información del gráfico, y que se presenta después de una reducción continua de la relación en los años setenta y ochenta. El aumento de la contribución refleja un incremento en las compras de esos bienes, el cual por cierto es mucho más rápido que las importaciones de alimentos procesados. Estas últimas, aunque también aumentaron su participación en los años noventa, apenas estaban alcanzando los registros obtenidos en los años setenta.

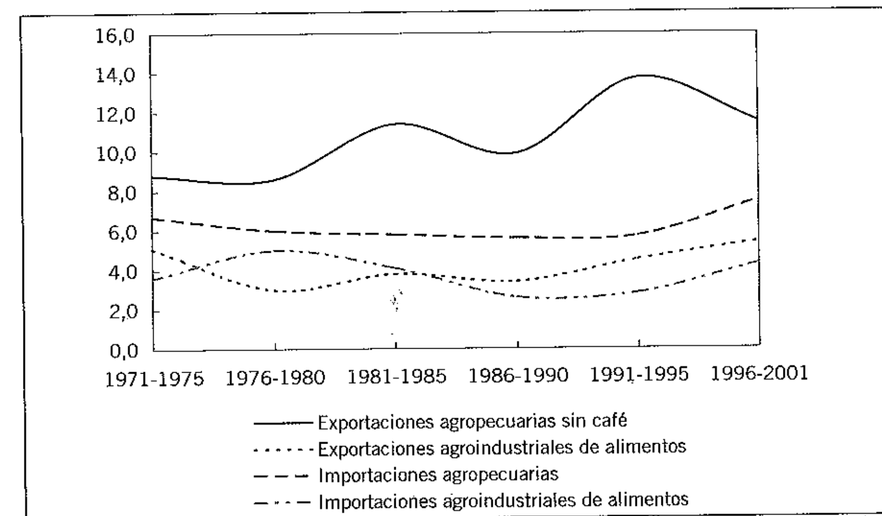
[96] Se entiende el comercio exterior como la suma de importaciones y exportaciones.

[97] El comercio exterior de la agricultura se entiende como la suma de las importaciones y las exportaciones de los bienes comprendidos en el denominado "ámbito OMC", a saber, los capítulos 1 al 24 del sistema armonizado de aduanas más el capítulo 3, el cual pertenece al pescado y sus preparaciones, y los productos forestales, correspondientes al capítulo 44.

Al final del siglo XX, los alimentos que se consumían en Colombia provenían todavía en su gran mayoría de la producción nacional, aunque con una creciente importancia de los productos procesados que utilizan materias primas importadas y de bienes finales producidos fuera del país. De hecho, si bien los bienes industriales son el grupo dominante dentro de las importaciones totales con un 92% de participación dentro de las compras externas en el período 1992-2001, los bienes de origen agrícola y agroindustrial también crecieron de manera significativa. La participación de las importaciones agropecuarias y agroindustriales en el total de importaciones pasó, en el período de 1992 a 2001 del 9,9 al 13,7%, y su participación en el PIB, que fue de 1,12% al inicio del período, llegó a 1,97% en 2001 (Corporación Colombia Internacional, CCI, 2003, p. 26).

Algo similar sucedía con los productos agroindustriales. Al comienzo del nuevo siglo, la estructura de importaciones muestra que la mayor parte de las importaciones agropecuarias son alimentos, como también es el caso de las importaciones agroindustriales con excepción del algodón, de los bienes forrajeros y de uno que otro producto para procesamiento industrial. El Gráfico 47 muestra las principales importaciones agropecuarias o agroindustriales de acuerdo con su

Gráfico 46
Participación de las exportaciones e importaciones agropecuarias y agroindustriales en el total de exportaciones e importaciones
(Porcentaje)

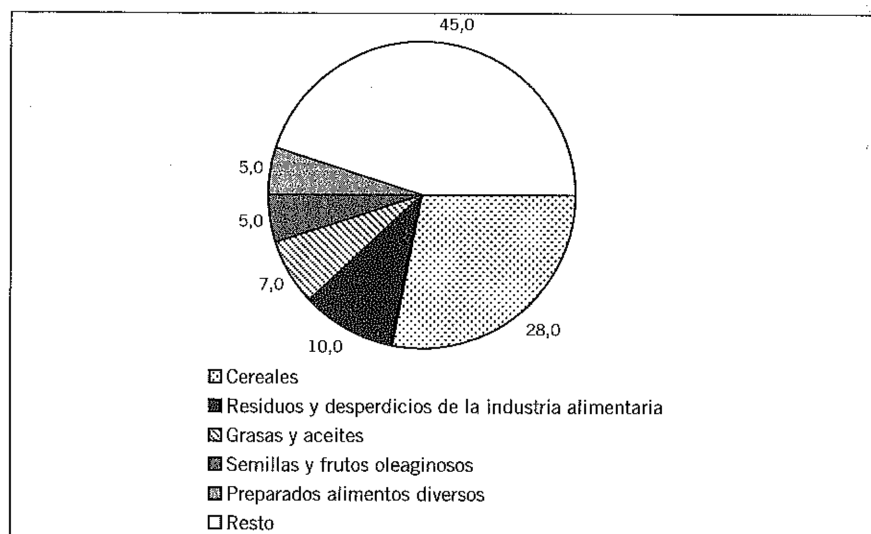


Fuente: DANE-DIAN-CEGA.

participación dentro del rubro total correspondiente. En el caso de las importaciones agroindustriales, se empieza a notar una tendencia a sustituir productos frescos por procesados, como sucede con la pasta de tomate, el concentrado de naranja, la torta de soya y las harinas de pescado o pollo, que sustituyen la producción en fresco (Cci, 2003, p. 20).

Mientras que en la última década las importaciones agropecuarias y agroindustriales crecían aceleradamente aumentando su participación en el total de las importaciones, no sucedía lo mismo con las exportaciones. Como se observa en el Gráfico 48, en la última parte del siglo las exportaciones agropecuarias sin café pierden importancia dentro del total de las exportaciones. Lo contrario sucede con las exportaciones agroindustriales, las cuales muestran una gran dinámica. En general, el valor de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales del país era, al final del siglo, superior al de las importaciones, con lo cual la balanza comercial sectorial (incluyendo el café) presentaba un superávit, como lo tuvo durante toda la década de los noventa, aunque se observa en el último quinquenio una disminución de la participación de esas exportaciones en las exportaciones totales y en el Pib.

Gráfico 47
Participación de los principales productos de importación agropecuarios o agroindustriales dentro del total de importaciones de ese tipo de productos, 2001
(Porcentaje)

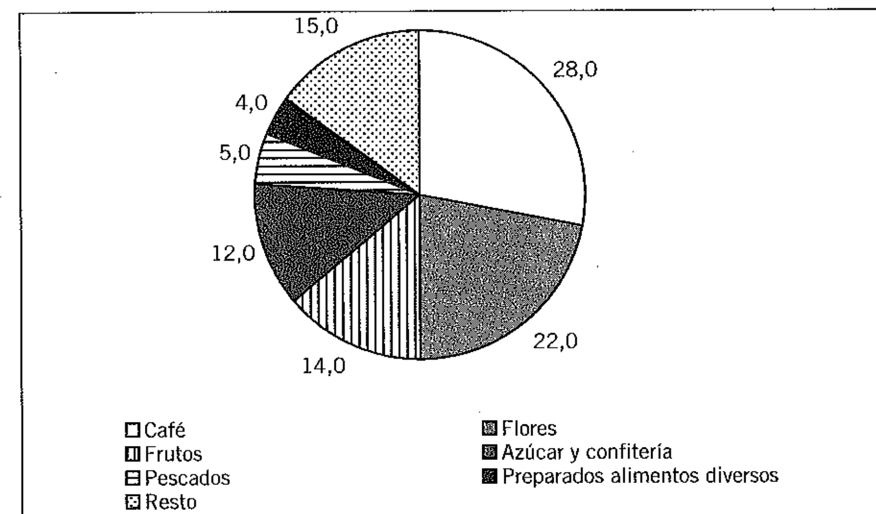


Fuente: Dane. Cálculos propios.

La estructura de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales se está modificando. Lo primero que se observa en el Gráfico 48 es que ese tipo de exportaciones son más concentradas que las importaciones. Cinco grupos de productos exportados concentran el 84,7% de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, mientras que para el caso de las importaciones los cinco tipos de productos corresponden al 54,8%. Hay que tener en cuenta que el café continúa siendo el producto exportable más importante, aunque pierde terreno frente a unos productos más dinámicos como el azúcar y las flores. También es cierto que el dinamismo de las exportaciones agroindustriales es superior al de las exportaciones agropecuarias, las cuales disminuyen su participación en el último lustro en relación con el anterior, pero aún así alcanzaban entre 1996 y 2001 el segundo mayor registro en el período total de 1970 a 2001.

El incremento en las importaciones también se explica por un interés manifiesto de los productores de los países desarrollados en acceder a los mercados de los países emergentes. Esto es una consecuencia de los cambios en los mercados agrícolas que han llevado a la introducción de nuevas alianzas que dominan las cadenas de dichos mercados. La necesidad de aumentar la integración puede

Gráfico 48
Participación de los principales productos de exportación agropecuarios o agroindustriales dentro del total de exportaciones de ese tipo de productos, 2001
(Porcentaje)

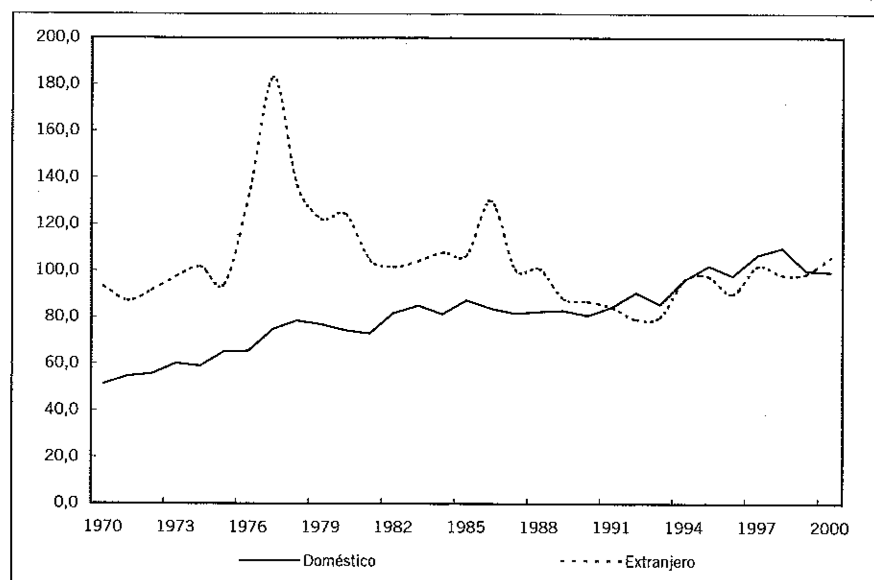


Fuente: Dane. Cálculos propios.

atribuirse también a las dificultades que enfrentan los mercados de contado tradicionales para encarar la nueva realidad. Por esa razón, los productores de los países desarrollados buscan entrar en los mercados internacionales, donde la demanda es más elástica, con lo cual podrían estabilizar su ingreso. Sin embargo, este proceso es marginal, pues los países desarrollados son en su mayoría autosuficientes en bienes agrícolas y el mercado que queda se encuentra en los países en desarrollo. En consecuencia, el comercio internacional representa únicamente el 10% del consumo de cereales y el 5% del consumo de carne y leche, de tal modo que pequeños cambios en los balances de oferta y demanda de los grandes países pueden llevar a grandes efectos en los mercados internacionales y, por la vía de los movimientos en los precios, a modificaciones en los ciclos domésticos de la producción.

Una mirada a algunas variables esenciales permite capturar otros elementos de las transformaciones en el comercio exterior colombiano de alimentos y bienes agropecuarios. En el Gráfico 49 se presentan los términos de intercambio

Gráfico 49
Términos de intercambio domésticos y externos, 1970-2000
(1999 = 100)



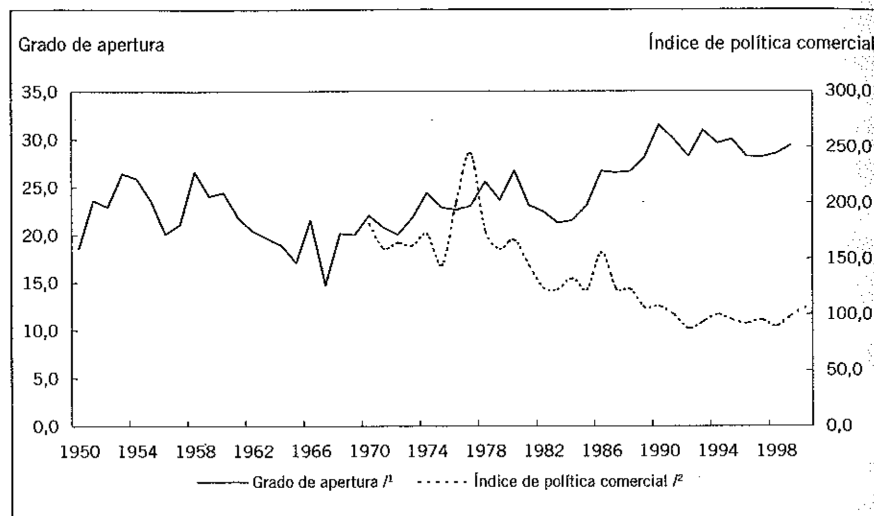
Nota: los índices de precios tienen su base en junio de 1999. Índice doméstico: IPP para la agricultura/IPP para la industria; Índice extranjero: IPP para exportados/IPP para importados.
Fuente: Banco de la República.

domésticos (la relación entre los precios al productor de bienes agropecuarios y los bienes industriales) y externos (la relación entre los precios de las exportaciones y las importaciones). Los términos de intercambio externos registran los choques externos que ha tenido el precio del café en los episodios de las bonanzas de finales de los años setenta y ochenta. En los noventa no se observan eventos de la magnitud de los observados en el pasado e incluso la evolución del indicador muestra un incremento en los precios de los importados en relación con los precios de los productos exportados por Colombia. La relación doméstica no compensa en ningún momento las variaciones del indicador externo. Se observa, en contraste, una tendencia ascendente en la relación con la cual se está capturando un incremento más acelerado en los precios de los bienes agropecuarios que en los industriales. Esta tendencia se mantiene durante la década de los noventa. La relación en contra de la industria revela que la productividad de la agricultura avanza menos que la de aquel sector. La mirada conjunta de ambos índices también informa que la agricultura estuvo bastante cerrada puesto que el índice interno no muestra una clara influencia de los términos de intercambio del país, aunque éstos están muy influidos por los precios del café.

La relación entre los términos de intercambio domésticos y externos posibilita la construcción de un índice de política comercial. Si el índice obtiene valores altos se está en una situación de alta protección, mientras que si es bajo se trata de un caso de comercio más libre (Berlinski, 2003, p. 199). Como se observa en el Gráfico 50, el índice de política comercial presenta una tendencia descendente desde 1977. Sin embargo, el grado de apertura, que mide la relación entre el comercio y el PIB, fluctúa entre 15 y 30% entre 1955 y 1990 y sólo parece haber pasado a un régimen diferente a partir de la década de los noventa con registros cercanos al 30%.

El punto interesante es que a partir de comienzos de los años ochenta los dos indicadores se separan cada vez más. Estos dos elementos muestran que a partir de ese entonces Colombia muestra un comercio más libre y que su economía es más abierta. Si no existe una caída mayor del índice de política comercial es porque en la década de los noventa, como se describió antes, se da un incremento en los precios de los productos importados en relación con los precios de los exportados por Colombia (caen los términos de intercambio) y porque, simultáneamente, se da un incremento más acelerado en los precios de los bienes agropecuarios que en los industriales. Esta evolución responde, en alguna medida, al manejo particular que han tenido las importaciones agropecuarias

Gráfico 50
Índice de política comercial y grado de apertura en Colombia, 1950-2000
(Porcentaje)



1/ Participación de las exportaciones más las importaciones en el PIB.
2/ Términos de intercambio externos/términos de intercambio doméstico.
Nota: para las series del PIB en dólares se utilizó la serie de tasa de cambio nominal promedio.
Fuente: DANE. Banco de la República. Cálculos propios.

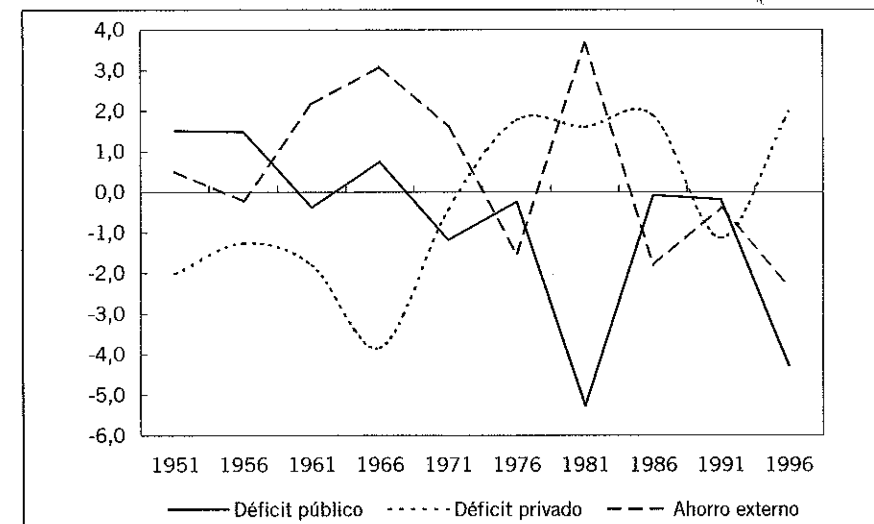
dentro de la política comercial de proteger a la producción agrícola nacional. Es peculiar que las franjas de precios hagan que el consumidor nacional no pueda beneficiarse de las bajas internacionales de precios o que los trabajadores aumenten el poder adquisitivo de sus salarios y tengan que pagar por lo general precios más altos por la comida que los ofrecidos por el resto del mundo. Sólo cuando los productores extranjeros cuentan con precios extraordinariamente altos se reduce el arancel externo para el consumidor colombiano. Llama la atención que los gremios de los productores agrícolas son los únicos que cuentan con voz para expresar sus intereses, y es hasta legítimo que un presidente de gremio ocupe la cartera de agricultura, mientras que los intereses de los consumidores y trabajadores no son protegidos por asociación alguna ni por el gobierno.

Déficit y caída del flujo externo de capitales

Al finalizar el siglo aparecen dos grandes debilidades en la economía colombiana que ensombrecen su futuro. Desde mediados de la década de los noventa el sector público experimenta un desequilibrio persistente, un desbalance entre el ahorro y la inversión, el cual se ha acumulado progresivamente. Si bien en la década de los ochenta se había logrado reducir un desequilibrio de gran magnitud y la brecha pública había permanecido ligeramente deficitaria o superavitaria durante una década, a mediados de 1995 empieza nuevamente una tendencia cada vez más deficitaria que se estima en cerca de 4% del PIB para el año 2000 (Gráfico 51), pero que es mucho mayor para el equilibrio del gobierno central.

Existe, sin embargo, una diferencia fundamental con respecto al episodio de la década de los ochenta: se trata de la amplitud de la oscilación que se observa en la inversión privada, la cual alcanza un pico de cerca de 17% del PIB en 1995 y se desploma al 6% en 2000 (Gráfico 52). Durante la década de los noventa, Colombia alcanzó una mayor integración a los mercados internacionales de capital. Esta circunstancia, que también se dio en un gran número de economías emergentes, se originó en la liberación de la cuenta de capitales y,

Gráfico 51
Desequilibrios público, privado y externo en quinquenios, 1950-2000
(Porcentaje del PIB)

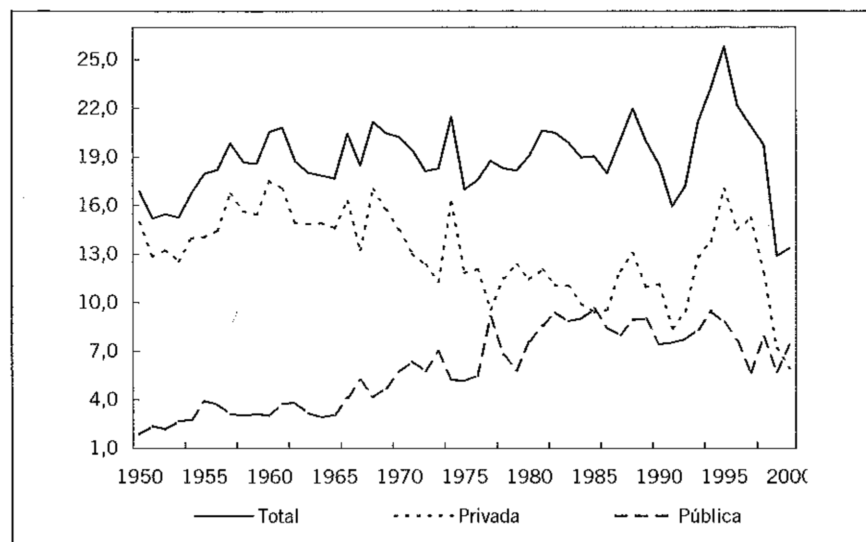


Fuente: DANE. Cálculos propios.

posteriormente, en el flujo de capitales que se dirigió al mundo en desarrollo, en un episodio que ha sido ampliamente documentado[98]. Los capitales internacionales, que habían llegado masivamente durante la primera mitad de la década de los noventa permitiendo cuantiosos déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, emigraron de los mercados emergentes, incluido Colombia, en forma súbita al final de la década.

El freno súbito de los flujos externos de capital ha tenido múltiples efectos sobre la estructura y la naturaleza de la producción local. La capacidad productiva de la economía colombiana se encontró seriamente deteriorada por la ausencia de inversión privada y pública. En esas circunstancias, la recuperación de la economía fue lenta y se hizo difícil absorber el desempleo urbano que había alcanzado niveles cercanos al 18%. Al mismo tiempo, los indicadores de riesgo empeoraron, principalmente como consecuencia del incremento en la volatilidad económica, de la fragilidad del sector financiero y de los balances privados en general, y de la persistencia de altos niveles de violencia y de crimen.

Gráfico 52
Inversión/PIB nominal, 1950-2000
(Porcentaje)



Fuente: DANE. Cálculos propios.

[98] Rodrik y Velasco (1999) han calculado que el flujo de deuda a los países emergentes pasó de 1 trillón de dólares a 2 trillones entre 1988 y 1997.

Estos procesos, el alto nivel de gasto público y el debilitamiento de la capacidad productiva privada han propiciado la fragilidad de la economía colombiana.

Patrones de desarrollo

El declive de la contribución de la agricultura al ingreso nacional es uno de los rasgos centrales que ha destacado la economía del desarrollo (Abbott y McCalla, 2002). A medida que las economías se desarrollan se observa una caída en la participación de la actividad agrícola en el producto agregado. De acuerdo con Timmer (1997), si se hacen cortes transversales entre países, se observa que en los países pobres la agricultura puede alcanzar una participación de alrededor del 50% del producto, mientras que en los países ricos apenas alcanza un 10%. El mismo autor plantea que esta disminución de la participación sectorial de la agricultura en el producto se da en todo tipo de economías, ya se trate de países socialistas o capitalistas, en los países ricos, en los que recientemente se han desarrollado o en los que continúan siendo pobres. Este patrón va acompañado de otros cambios en la composición de la producción y, en consecuencia, en la asignación de recursos productivos entre sectores.

A continuación se contrasta la experiencia colombiana con los patrones derivados de dos muestras de países que responden a criterios distintos de similitud con Colombia. Se trata, por un lado, de 19 países que, al igual que Colombia, han permanecido en la categoría de "países de ingreso medio-bajo" del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* desde la publicación del primer informe en 1978 (Banco Mundial, 1978, 1989, 2000)[99]. Por otro lado, el ejercicio también se hace utilizando los países de América Latina cuyas economías, de acuerdo con los criterios de Thorp (1998), son comparables a la colombiana[100].

[99] Los países son: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Irán, Jamaica, Jordania, Marruecos, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, República Dominicana, Siria, Tailandia, Túnez y Venezuela. Junto con Colombia, estos son los países comunes a las siguientes tres listas: "Países de ingreso medio" según el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1978 (PNB anual per cápita mayor a US$250 en dólares de 1976, excluyendo los países de la OCDE; "Países de ingreso medio-bajo" según el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1989 (PNB anual per cápita mayor a US$480 y menor a US$1.940 en dólares de 1988); y "Países de ingreso medio-bajo" según el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000 (PNB anual per cápita mayor a US$760 y menor a US$3.030 en dólares de 1998).

[100] Los países son: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. En conjunto con Colombia, estos países son los más grandes de América Latina: su producción agregada es más de tres cuartos de la actividad económica total de la región y su población y territorio son alrededor de cuatro quintos de la población y el territorio de la región durante el siglo XX (Thorp, 1998).

Esta aproximación es conocida como enfoque de *patrones de desarrollo*[101]. De acuerdo con Chenery y Syrquin (1975), un "patrón de desarrollo" se define como "una variación sistemática en cualquier aspecto de la estructura económica o social asociada con un nivel creciente de ingreso o cualquier otro indicador de desarrollo", y hace posible analizar la evolución de la estructura productiva en relación con el nivel de ingreso de los países, lo cual arroja ciertos "hechos característicos" del proceso de desarrollo que servirán para contrastar la evolución de la estructura productiva colombiana con la dinámica "esperada" de acuerdo con los patrones típicos de producción internacionales.

El Cuadro 19 provee una primera aproximación al problema. En él se muestra el ingreso real per cápita en 1950 y 2000, ajustado por paridad de poder adquisitivo, de los dos grupos, así como de los países que conforman el Grupo de los 7 (G7). Además, en las dos columnas de la derecha se muestra el tamaño de cada economía en relación con el de Estados Unidos para dar una idea de la posición relativa de cada país en términos de su ingreso ahora y hace 50 años.

Si bien el ingreso per cápita colombiano se multiplicó por 2,5 en la segunda mitad del siglo XX, la brecha con respecto a Estados Unidos aumentó como consecuencia de la recesión de fin de siglo[102]. Un desarrollo económico tardío habría sido insuficiente para acercar el nivel de vida de los colombianos al del que disfrutaban los norteamericanos, los cuales habían vivido un siglo XIX próspero que explica la amplia divergencia desde el mismo punto de partida. Lo que los datos sugieren es que el aumento del bienestar propiciado por el crecimiento económico —mejoras en la nutrición y en la atención médica— condujo a incrementos rápidos en la tasa de natalidad y a una reducción en las de mortalidad, haciendo menos notorio el aumento del PIB per cápita. Un fenómeno similar de deterioro relativo se dio, con excepción de Brasil, en

[101] Las actualizaciones posteriores al trabajo de Chenery y Syrquin de 1975, entre las que se destacan Chenery y Syrquin (1989) y Branson, Guerrero y Gunter (1998), permiten identificar con cierta precisión los principales rasgos de la transformación estructural a lo largo del proceso de desarrollo, rasgos que también sugieren que los patrones encontrados parecen ser más relevantes para el análisis de la dirección de las transformaciones estructurales que para inferir aspectos particulares de la estructura económica en un punto del tiempo. Es decir, los patrones resultan estables en cuanto a su tendencia aunque su magnitud es sensible a la escogencia de determinadas especificaciones y a la disponibilidad de bases de datos más actualizadas. La última medición del proceso de transformación estructural para Colombia fue la de Londoño (1989) y la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990).

[102] En el Cuadro 6 se había mostrado un acortamiento de la distancia entre las dos economías en el período comprendido entre 1950 y 1994. La recesión del fin del siglo significó un claro retroceso en el indicador del PIB per cápita.

Cuadro 19
Ingreso per cápita real y tamaño relativo, 1950-2000
(Dólares de 1996, ajustado por paridad de poder adquisitivo)

	Ingreso		Índice (EE.UU. = 100)	
	1950 (*)	2000	1950	2000
América Latina				
Argentina	6.737	10.960	61,2	32,9
Brasil	1.752	7.229	15,5	21,7
Chile	3.389	9.719	29,8	29,2
Colombia	2.216	5.389	20,7	16,3
México	3.151	9.113	29,9	27,3
Venezuela	3.429	6.758	33,2	20,3
Países de ingreso medio-bajo				
Bolivia	2.627	2.736	24,3	8,2
Costa Rica	2.451	5.473	22,6	16,5
Ecuador	1.806	3.473	15,9	10,4
Egipto	1.657	4.121	15,5	12,4
El Salvador	3.019	4.311	27,4	13,0
Filipinas	1.480	3.797	13,7	11,4
Guatemala	2.456	4.046	22,9	12,2
Irán	1.506	6.735	12,4	20,2
Jamaica	1.500	3.219	13,6	9,7
Jordania	1.350	3.967	11,0	12,0
Marruecos	1.223	4.007	11,8	12,1
Papua Nueva Guinea	2.486	3.160	17,6	9,8
Paraguay	2.101	4.482	17,6	13,5
Perú	2.599	4.497	25,0	13,5
República Dominicana	1.560	5.270	13,7	15,9
Siria	1.340	4.007	10,5	12,2
Tailandia	1.048	6.281	9,7	18,9
Túnez	2.525	6.686	20,3	20,0
Venezuela	3.429	6.758	33,0	20,0
G7				
Australia	9.988	25.642	95,0	76,3
Canadá	8.809	26.984	82,9	80,7
Estados Unidos	10.709	33.523	100,0	100,0
Francia	5.561	22.254	50,5	66,3
Italia	4.145	21.459	38,2	64,2
Japón	2.445	24.495	21,3	72,8
Reino Unido	7.498	22.849	69,9	68,1

(*) El dato de ingreso para Ecuador, Paraguay y República Dominicana corresponde a 1951; para Jamaica, 1953; para Jordania, 1954; para Irán, 1955; para Papua Nueva Guinea y Siria, 1960 y para Túnez, 1961.
Fuente: Heston *et al.* (2002).

la muestra de países de América Latina y en la mayoría de países de la muestra de países de ingreso medio-bajo[103].

Es de destacar el caso de Argentina, uno de los que más ventaja pierde frente a Estados Unidos, a pesar de que en la década de 1920 estaba a la par con ese país e igualmente dotado de factores naturales como Australia (país que, aunque también decrece frente a Estados Unidos, no lo hace en forma tan abismal). Entre los países desarrollados algunos mejoran y otros empeoran su ingreso

[103] En este caso, la excepción son Irán, Jordania, República Dominicana, Siria y Tailandia.

relativo sin indicios de que alguna de las dos tendencias predomine sobre la otra. Sin embargo, Japón llama particularmente la atención por su desarrollo acelerado tanto en términos absolutos como relativos: en cincuenta años su PIB per cápita, que al principio del período era igual al de Colombia, se multiplicó por diez. El modelo de desarrollo japonés, basado en la promoción activa de las exportaciones durante un período de fuerte expansión del comercio internacional que caracterizó a la segunda posguerra y en la profundización de sus mercados de capital, es completamente opuesto a la elección de los países de América Latina y de Colombia en particular, los cuales enfatizaron la protección de sus mercados internos pero desaprovecharon las oportunidades comerciales internacionales y reprimieron sus mercados de capital.

En el Cuadro 20 se observa que la agricultura es la rama de la producción que durante el período de análisis tiene en promedio una menor participación en el grupo de países de ingreso medio-bajo y en los países seleccionados de América Latina. No obstante, la participación promedio de la agricultura ha sido más baja en los países de mayor tamaño de América Latina que en los restantes países en desarrollo incluidos. Por su parte, las actividades de servicios presentan la participación más alta. Por supuesto, esto implica que la actividad industrial tiene una participación promedio intermedia entre las dos anteriores[104]. En cuanto a las cifras para Colombia, tanto la participación sectorial promedio como la correlación de ésta con el desarrollo económico es

Cuadro 20
Participaciones y correlaciones promedio de las variables estructurales con el ingreso

Ramas	Países de ingreso medio-bajo		América Latina		Colombia	
	Participación en el PIB	Correlación con el ingreso	Participación en el PIB	Correlación con el ingreso	Participación en el PIB	Correlación con el ingreso
Agricultura	19,92	(0,60)	10,55	(0,50)	21,67	(0,97)
Industria	29,99	0,52	36,88	0,09	31,04	0,63
Manufactura	17,19	0,17	23,19	(0,23)	20,23	(0,29)
Servicios	51,09	0,13	52,56	0,44	47,29	0,77

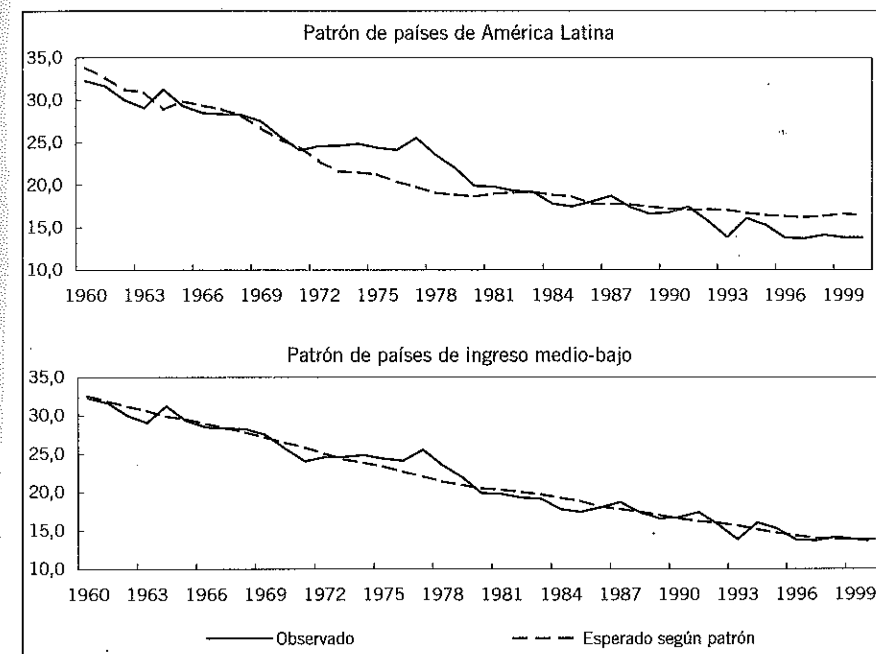
Nota: se utiliza la siguiente caracterización de la composición sectorial del producto: a) agricultura, que comprende silvicultura, caza y pesca; b) industria, que comprende la producción de la industria manufacturera y las actividades de explotación minera así como construcción y electricidad, gas y agua; c) manufactura es únicamente la producción de la industria manufacturera; d) servicios, que comprende transporte, almacenamiento y comunicaciones, comercio, servicios financieros y de vivienda, servicios del gobierno, servicios comunales, sociales y personales.
Fuente: Heston *et al.* (2002). Cálculos propios.

[104] Adicional a las categorías principales de agricultura, industria y servicios, el estudio analiza independientemente un renglón particular del sector industrial, las manufacturas, las cuales son per se de especial interés.

más consistente con lo mostrado por los países de ingreso similar a lo largo del período de análisis que con las características de las economías más importantes de América Latina, lo cual evidencia la varianza de los procesos de desarrollo de los países vecinos.

Los resultados del ejercicio de patrones de desarrollo muestran que la participación de la agricultura en Colombia se redujo del 32 al 14% del PIB durante la segunda mitad del siglo XX (Vargas, 2003). El Gráfico 53 muestra esta evolución, así como la evolución esperada de acuerdo con el patrón de desarrollo de otros países de América Latina y de los otros países de ingreso similar al colombiano. En cuanto a su comparación con América Latina, los resultados muestran que aunque la caída persistente de la participación de la producción agrícola es consistente con el patrón de las economías más importantes de la región, a partir de principios de los años noventa la participación en el PIB de la agricultura colombiana ha caído más rápidamente abriendo una brecha de

Gráfico 53
Participación de la agricultura en el PIB de acuerdo con lo esperado bajo diversos patrones
(Porcentaje)



Fuente: cálculos propios.

alrededor de 2,5 puntos porcentuales. Por el contrario, la misma brecha pero en dirección contraria se creó durante los setenta, cuando la participación agrícola en Colombia estuvo hasta 5 puntos porcentuales por encima de lo esperado.

No obstante, la participación de la producción de la agricultura con respecto al patrón esperado durante la última década de análisis es un fenómeno que debe ser puesto en perspectiva. El Gráfico 53 muestra que, al hacer una comparación con la evolución de los veinte países de ingreso medio-bajo (de los cuales sólo uno —Venezuela— está incluido en el conjunto de las economías más grandes de América Latina), este fenómeno desaparece y la participación de la agricultura de Colombia sigue la evolución internacional con algunas desviaciones por períodos cortos y de magnitud reducida. Esta discrepancia puede deberse a que la especificación econométrica que da origen al patrón esperado en la parte superior del Gráfico 53 es diferente a la del inferior.

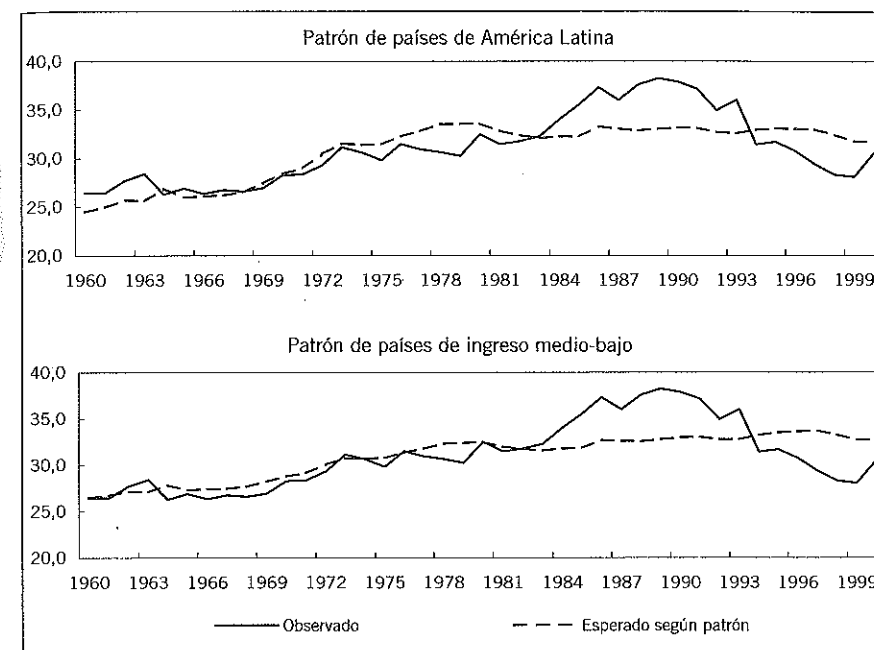
En el Gráfico 54 se observa cómo a partir de mediados de los años ochenta el patrón de los países similares a Colombia predice una participación relativamente constante de la industria en alrededor del 32% el PIB[105]. Sin embargo, desde ese momento la producción industrial colombiana se separa de la esperada creciendo hasta casi el 38% del PIB al final de los ochenta y comienzo de los noventa (lo cual fue influido por el fuerte desarrollo del sector minero —carbón y ferroníquel— y el del petróleo) y cae desde ahí en casi 10 puntos porcentuales para presentar una leve recuperación durante el último año de análisis y converger otra vez hacia la participación esperada.

Un aspecto interesante que muestra la comparación entre la senda seguida por la industria colombiana con el patrón obtenido a partir de la información tomada del grupo de los países de ingreso medio-bajo es su semejanza con el resultado para el otro grupo de países (Gráfico 54). Esto se presenta en especial en el período comprendido entre 1981 y 2000, donde el patrón seguido por Colombia está por encima del esperado hasta 1992 para colocarse por debajo desde ese año hasta el final del siglo. En el período anterior a 1982, la principal diferencia se encuentra en que la industria colombiana está por debajo del patrón obtenido utilizando la información de los países de ingreso medio-bajo, en especial entre 1963 y 1974, período en que de acuerdo con el gráfico anterior había seguido de cerca el patrón esperado de los países latinoamericanos.

Dentro de la categoría amplia de la rama industrial, el rubro más importante, la producción manufacturera, también presenta evidencia de una relación no

[105] El rubro industria incluye producción manufacturera y minería.

Gráfico 54
Participación de la industria en el PIB de acuerdo con lo esperado bajo diversos patrones
(Porcentaje)



Fuente: cálculos propios.

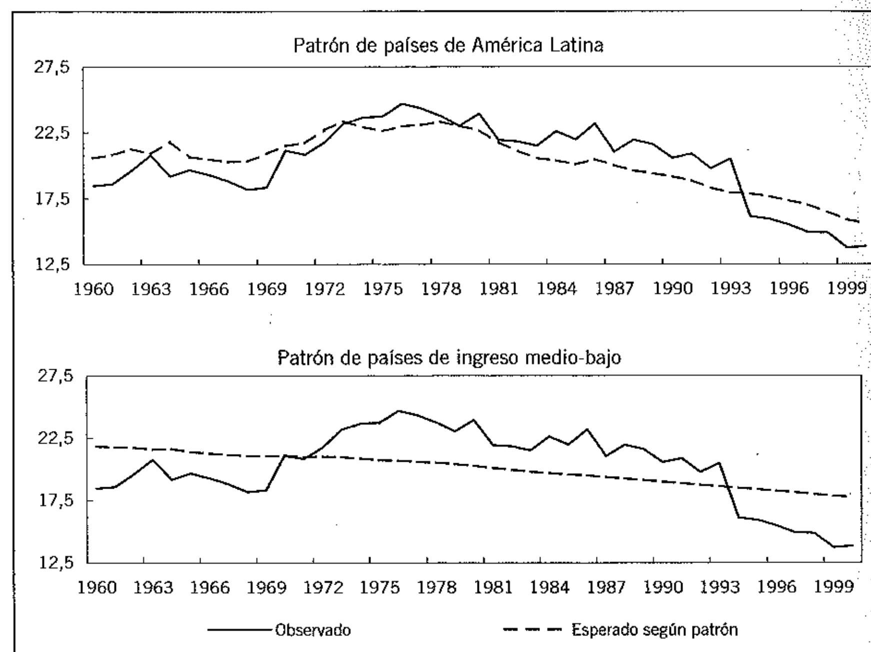
lineal en forma de parábola invertida con el ingreso. Además, el coeficiente asociado a la tendencia, el cual da cuenta de los cambios estructurales exógenos al ingreso, también es negativo. En este caso, la regularidad internacional arrojada por la regresión describe de manera muy acertada la evolución de la participación de las manufacturas en el PIB colombiano, sobre todo cuando se compara contra el grupo de países de América Latina (Gráfico 55). La producción manufacturera inicia el período con una participación de 18% del PIB, durante los años setenta crece hasta casi alcanzar 25%, y a partir de ahí decrece paulatinamente hasta algo más de 20% al final de los ochenta y 14% al finalizar el siglo, disminución acelerada que coincide con el aumento de las rentas mineras y la puesta en marcha de las reformas estructurales. Si bien esta evolución de incrementos y descensos se ajusta a la esperada de acuerdo con el patrón de desarrollo de América Latina, el patrón de los países de ingreso medio-bajo

es más simple y sugiere una disminución muy lenta de la participación de las manufacturas en el PIB (Gráfico 55).

La diferencia entre la evolución observada de la producción industrial y la de la manufacturera está explicada por los sectores económicos incluidos en la primera al lado de las actividades manufactureras. Así, el crecimiento de la participación industrial en el PIB hasta comienzos de los años noventa concuerda con un crecimiento de la producción manufacturera que se explica fundamentalmente por el intenso crecimiento alcanzado entre finales de los sesenta y mediados de los setenta.

Después de una etapa inicial de industrialización en la cual la participación de la producción industrial supera, a partir de 1970, a la de la producción primaria (la manufacturera lo hace a partir de la década siguiente), el patrón internacional de desarrollo sugiere que a medida que pasa el tiempo y los

Gráfico 55
Participación de la manufactura en el PIB de acuerdo con lo esperado bajo diversos patrones
(Porcentaje)



Fuente: cálculos propios.

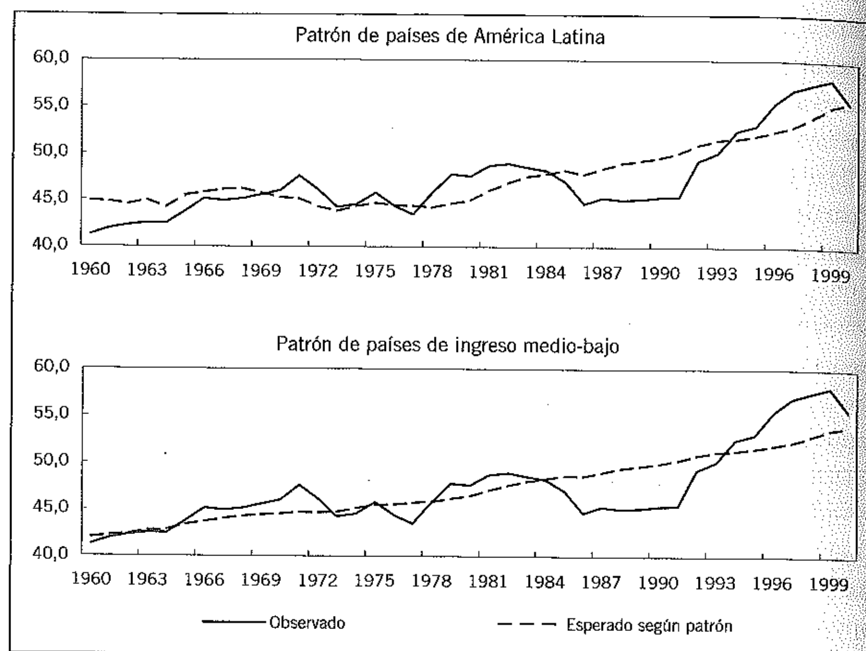
países se vuelven más ricos, la industria pierde importancia relativa. Esto es cierto también para la producción primaria, la cual, sin embargo, no cuenta con una etapa inicial de fortalecimiento y comienza a descender al principio del período. Esta es la característica principal de la transición que acompaña el proceso de desarrollo.

Los servicios aumentan su participación en una economía en la medida en que ésta se torne más compleja, los intercambios sean más anónimos y deban utilizar el sistema legal, la intermediación financiera sea más profunda, crezca la participación del comercio y de las transacciones en finca raíz y, más aún, si aumenta el peso del sector público en la economía (Wallis y North, 1986, p. 651). La participación de los servicios en Colombia presenta un crecimiento incipiente y volátil hasta el principio de los años ochenta. A partir de entonces se encuentra por debajo del patrón internacional para recuperarse rápidamente desde principio de los noventa superando dicho patrón. A lo largo de todo el período de análisis se observa un aumento en la participación de los servicios de casi el 50%[106]. Esto se ve en el Gráfico 56, el cual muestra la evolución observada y esperada de la participación de los servicios en el PIB, comparada con América Latina y con los países de ingreso medio-bajo. Se trata de un fenómeno que podría ser llamado de terciarización de la economía que no alcanza a ser capturado en el ejercicio que hace Londoño (1989) para Colombia y que ha sido reconocido como común a casi todos los países en desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

Recientemente, algunos autores han tomado los resultados clásicos que producen los ejercicios de patrones de desarrollo —como el llevado a cabo en esta sección— y los han explicado analíticamente utilizando para ello el modelo de crecimiento neoclásico. Este enfoque ha subrayado la importancia de desagregar en los modelos de crecimiento al sector agrícola para estudiar el proceso de transformación estructural. La enseñanza de dichos modelos es que la productividad de la agricultura determina la secuencia de la industrialización. Una agricultura poco productiva sostenida con políticas gubernamentales que fomentan la adopción de técnicas pobres lleva a dilatar el proceso de industrialización y puede tener importantes consecuencias en el ingreso relativo de un país (Gollin *et al.*, 2002, p. 164).

106 En cuanto a los resultados de las regresiones cuya variable dependiente es la participación de los servicios, el Cuadro 20 destaca que el coeficiente asociado a la tendencia es positivo, sugiriendo que este aumento se debe a otros factores además del aumento en el ingreso per cápita.

Gráfico 56
Participación de los servicios en el PIB de acuerdo con lo esperado bajo diversos patrones
(Porcentaje)



Fuente: cálculos propios.

El enfoque de patrones de desarrollo permite destacar los rasgos principales de la evolución de la estructura de la economía colombiana en la segunda mitad del siglo XX, la forma como el país vivió la transformación de una sociedad agraria a una industrial y de servicios. La conclusión principal es que la reducción de la participación de la agricultura en el producto se dio de manera similar a como ocurrió en otras latitudes. El declive de ese sector se ajustó al patrón observado en los países de ingreso medio, a los cuales pertenece Colombia, y en la última década fue más pronunciado que el observado en América Latina.

La industria manufacturera, de otro lado, reduce su participación en el producto de manera acelerada en la década de los noventa para las dos muestras mencionadas. En Colombia, este sector se ha alejado del patrón internacional y a finales del siglo se encontraba cerca de 3% por debajo de lo esperado para el caso de los países de América Latina y alrededor de 4% para el caso de los países de ingresos medios.

Frente al aumento relativo del sector de servicios, Kravis, Heston y Summer (1983) sugieren que el comportamiento descrito se debe al aumento sistemático del precio relativo de los servicios o a que la productividad de éstos no aumenta en tanto que la de la manufactura lo hace en forma permanente. De hecho, se habla de terciarización de la economía como fenómeno complementario, por un lado, a la caída de la producción primaria y, por otro, a la reducción del peso de la industria del final del período.

En Colombia, en particular, suceden una serie de novedades en el desarrollo sectorial en las dos últimas décadas: bonanza petrolera y explotación de minas de carbón y níquel, y bonanza de drogas ilegales, en la cual el país desempeñó primero un papel de intermediario y refinador y, en los años noventa, de productor de la hoja de coca, en una muy rápida adaptación del cultivo. Esos eventos tuvieron grandes repercusiones sobre el resto del producto industrial. El efecto principal del dramático incremento de esas nuevas exportaciones fueron los altos retornos que se generaron con unos bajos costos relativos de la mano de obra. La rentabilidad de esas actividades desestimuló la inversión en otros sectores. A esta circunstancia se sumó el influjo de capitales en la primera mitad de la década de los noventa, al cual también contribuyeron las expectativas que se formaron acerca de la nueva potencia energética que estaría surgiendo en América Latina y que llevaron a la revaluación de la tasa real de cambio. El aumento de las importaciones legales impulsado por ese comportamiento de la tasa real se sumó al auge del contrabando que aprovechó también esta última circunstancia, pero que adicionalmente contaba con la abundancia de financiamiento que le brindaba el buen momento del negocio del narcotráfico entre 1985 y 1993. Los cálculos de Rocha (2000, p. 103) estipulan que en ese período los ingresos repatriables por narcotráfico fluctuaban entre 4 y 6,7% del PIB, con el punto más alto en 1987. A partir de 1993 comienza un descenso de la participación en el producto y para 1998 (último año de la serie de Rocha) era de 2,3%.

De otro lado, el sector agrícola también se vio afectado por un elemento adicional que acompañó a la expansión de los cultivos ilegales en las zonas de frontera agrícola. Rocha (2000, p. 51) muestra cómo en los departamentos de la región de las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas[107], en los cuales se concentró en la década de los noventa un 80% de la producción de coca del

[107] Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta, Guainía, Vaupés y Vichada.

país, se elevaron sustancialmente los jornales agrícolas en relación con los que se pagaban en el resto del territorio nacional. Este fenómeno afecta no sólo a la producción agrícola regional al restarle competitividad, sino también atrajo jornaleros de todo el país, reduciendo la disponibilidad de mano de obra necesaria para las cosechas de cultivos que requieren intensamente ese factor e incrementando a su vez los costos de producción (Jaramillo y Nupia, 1998).

Fuentes de crecimiento

La mayoría de las explicaciones tradicionales acerca del declive de la agricultura han sido hechas desde una óptica de la demanda: las elasticidades ingreso menores a uno de los alimentos básicos llevan a que a medida que el ingreso per cápita aumenta, una parte cada vez menor del ingreso de los hogares se dedica a adquirir los bienes agrícolas. Por la Ley de Engel, si el ingreso per cápita aumenta, el gasto se desplaza de los alimentos hacia los servicios o a los bienes manufacturados. En economía cerrada el desplazamiento en las preferencias lleva a que, *ceteris paribus*, el precio relativo de los alimentos disminuya. A su vez, esto reduce los factores que se utilizan en la producción agrícola, con lo cual se daría una migración neta de trabajo y capital hacia otros sectores, con la consecuente reducción en las tasas de crecimiento del producto y del empleo agrícolas (Timmer, 1997). En una pequeña economía abierta con sectores transables y no transables, la participación de la agricultura en el producto declina si la demanda por bienes no transables es elástica al ingreso, dado que cuando crece la demanda aumentan los precios de los bienes que no se transan en relación con los bienes que se transan en el mercado internacional (Anderson, 1987).

Algunos autores señalan elementos del lado de la oferta para explicar el declive de la agricultura. Se arguye que el problema se encuentra en el crecimiento asimétrico de las dotaciones factoriales y en las diferencias en las tasas de cambio técnico entre sectores. El trabajo econométrico ha corroborado que en algunos países los cambios en las dotaciones factoriales —también llamados efecto de Rybczinsky[108]— son el efecto dominante, mientras que los cambios

[108] El teorema de Rybczinsky estipula que en una economía de dos sectores y dos bienes, un incremento de la oferta total de capital en relación con el trabajo influencia la combinación del producto, si no cambian los precios del producto ni la tecnología.

en los precios relativos desempeñan un papel mucho menos importante y el progreso técnico no tiene ninguna importancia (Martin y Warr, 1993).

En ese contexto, el análisis tradicional de las fuentes de crecimiento brinda algunas claves de lectura para comprender el declive de la agricultura colombiana, pues permite identificar la relevancia que tiene cada uno de los factores de producción en el incremento del producto de largo plazo y cuánto del crecimiento no está explicado por éstos, de manera que puede ser atribuido a la eficiencia en la combinación de capital, tierra y trabajo, esto es, a la productividad total de los factores (PTF). Así, es posible entender cuál o cuáles son y han sido los factores de producción más importantes para el crecimiento de la agricultura y cómo ha evolucionado la productividad de ésta.

La metodología aplicada en esta sección parte de la función de producción Cobb-Douglas, en la cual el producto depende de trabajo, capital y tierra[109]. La versión lineal de esta función se estima con econometría utilizando las series antes mencionadas. Se trata de una estimación recursiva de mínimos cuadrados que permite que las participaciones factoriales varíen en el tiempo[110].

Las participaciones factoriales obtenidas oscilan entre 16 y 20% para el trabajo (se trata del factor de producción cuya ponderación es más estable), 62 y 76% para el capital (su ponderación crece muy lentamente a lo largo del período de análisis), y 12 y 26% para la tierra (crece de manera algo errática hasta representar el 26% en 1990 y a partir de entonces decrece rápidamente hasta alcanzar nuevamente niveles cercanos al 15%, participación equivalente a la que presenta al principio del período). Estos resultados permiten ponderar las tasas de crecimiento de cada factor para concluir acerca de su contribución al crecimiento del PIB agrícola. El Cuadro 21 presenta tales contribuciones para todo el período por lustros y el Cuadro 22 lo hace por décadas, y permiten comparar la situación previa y posterior a la apertura económica (1951-1990 y 1991-2000, respectivamente).

Durante los años cincuenta, la PTF es la principal fuente de crecimiento de la actividad agrícola, pero a partir de los sesenta y hasta mediados de los ochenta

[109] No se impone ninguna restricción en cuanto a los rendimientos a escala, aunque vale la pena mencionar que los resultados econométricos arrojan que la suma de las ponderaciones de los tres factores de producción es muy cercana a 1, algunas veces por exceso, otras por defecto.

[110] No obstante, es importante mencionar que los resultados de los mínimos cuadrados recursivos son muy parecidos a los de mínimos cuadrados de parámetros fijos, lo que indica que a pesar de que se permite su variación, las participaciones de los diferentes factores en el producto son relativamente estables durante el período de análisis.

Cuadro 21
A. Tasa de crecimiento y contribución al crecimiento del trabajo, el capital y la tierra por lustros

	Tasas de crecimiento (Porcentaje)					Contribución al crecimiento total			
	Producto	Trabajo	Capital	Tierra	Trabajo	Capital	Tierra	Total	Ptf
1951-1955	2,41	2,30	(0,30)	2,70	0,41	(0,19)	0,42	0,63	1,77
1956-1960	3,24	2,40	1,30	1,30	0,43	1,00	0,20	1,63	1,61
1961-1965	2,47	(0,30)	2,60	0,70	(0,05)	1,95	0,11	2,02	0,45
1966-1970	4,27	(1,00)	6,50	3,10	(0,23)	4,73	0,47	4,97	(0,70)
1971-1975	5,71	1,90	6,90	1,80	0,31	4,77	0,23	5,32	0,40
1976-1980	5,48	2,30	6,00	1,50	0,38	4,20	0,25	4,83	0,64
1981-1985	2,69	2,20	2,90	(1,30)	0,38	2,04	(0,23)	2,20	0,49
1986-1990	5,56	2,60	2,10	3,50	0,50	1,51	0,78	2,79	2,77
1991-1995	2,87	0,70	2,20	(2,50)	0,16	1,63	(0,53)	1,26	1,61
1996-2000	0,86	2,50	(0,20)	(2,00)	0,46	(0,17)	(0,39)	(0,09)	0,95

B. Contribución al crecimiento total por lustros
(Porcentaje)

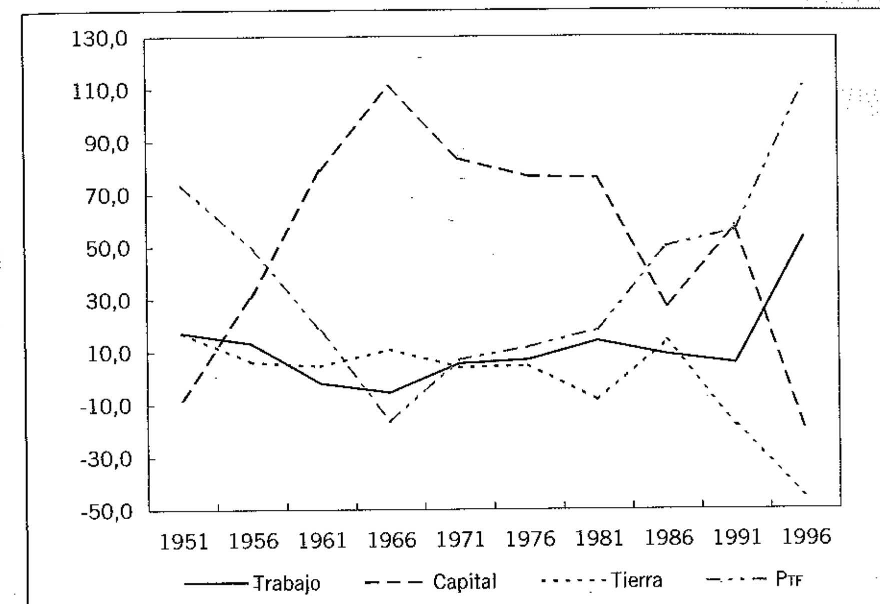
	Trabajo	Capital	Tierra	Ptf
1951-1955	17,19	(8,06)	17,26	73,61
1956-1960	13,24	30,93	6,16	49,67
1961-1965	(1,93)	79,05	4,62	18,26
1966-1970	(5,42)	110,98	10,93	(16,48)
1971-1975	5,50	83,51	4,07	6,93
1976-1980	6,97	76,63	4,64	11,75
1981-1985	14,10	76,13	(8,50)	18,27
1986-1990	8,90	27,22	14,03	49,85
1991-1995	5,53	56,77	(18,32)	56,02
1996-2000	53,25	(19,24)	(44,87)	110,86

Fuente: cálculos propios.

el capital contribuye más que los otros factores (de manera creciente durante los sesenta y cada vez menos a partir de ese momento), hasta que al final de los ochenta la Ptf vuelve a ser la fuente principal de crecimiento. La importancia relativa del capital es superada incluso por la del trabajo durante la segunda mitad de los noventa. En efecto, la apertura de los mercados externos parece haber afectado el crecimiento del área cosechada y del capital utilizado, al tiempo que favoreció la Ptf y, de manera importante aunque en menor medida, el empleo en el sector (Gráfico 57).

Dada la relativa estabilidad de las participaciones factoriales calculadas aún mediante el método recursivo que permite parámetros cambiantes, la contribución relativa de cada factor se explica en esencia por el crecimiento del mismo. Lo anterior significa que la contribución al crecimiento de la acumulación de capital para uso agrícola después de los años cincuenta fue muy importante pero fue menguando durante el último cuarto del siglo y colapsó después de las reformas estructurales, lapso en el cual también disminuye la contribución de la tierra al crecimiento, pero aumentan la del empleo y la Ptf.

Gráfico 57
Contribución al crecimiento del Pib agrícola por lustros
(Porcentaje)



Fuente: cuadro 21b.

El análisis por décadas describe la misma tendencia de los lustros: evolución en forma de U de la contribución de la Ptf y de U invertida del capital, las dos fuentes más importantes del crecimiento del sector (Gráfico 58). En cuanto a la situación previa y posterior a la apertura, de acuerdo con el Cuadro 22, el producto agrícola creció en promedio 4% hasta antes de las reformas, con una dinámica creciente entre 1959 y 1980 que se desacelera en los años ochenta. Tres quintas partes de tal crecimiento se explican por el desempeño del capital y poco más del 20% por el crecimiento de la Ptf. El trabajo y la tierra lo hacen en conjunto menos del 15% (Cuadro 22). El crecimiento de la última década no supera el 2% en promedio, pero las fuentes de éste son bien distintas en comparación con la situación previa: la productividad total de los factores es responsable de cerca del 70% y el capital de cerca del 40% Esto es consistente con una contribución negativa del crecimiento de la tierra. Entre tanto, la contribución del empleo es mayor en términos relativos a la situación previa a las reformas.

En suma, la explicación directa del debilitamiento en el crecimiento de la agricultura en la década de los noventa se encuentra en la desaceleración

Cuadro 22
A. Tasa de crecimiento y contribución al crecimiento del trabajo, el capital y la tierra por décadas

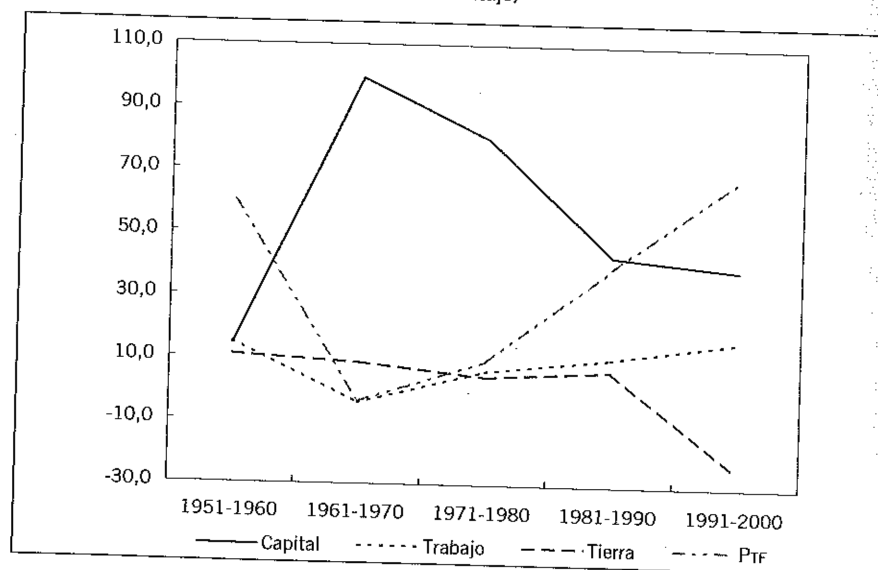
	Tasas de crecimiento (Porcentaje)					Contribución al crecimiento total			
	Producto	Trabajo	Capital	Tierra	Trabajo	Capital	Tierra	Total	PTF
1951-1960	2,82	2,39	0,53	1,96	0,42	0,40	0,31	1,13	1,69
1961-1970	3,37	(0,62)	4,55	1,91	(0,14)	3,34	0,29	3,49	(0,13)
1971-1980	5,60	2,09	6,42	1,66	0,35	4,48	0,24	5,08	0,52
1981-1990	4,12	2,39	2,50	1,11	0,44	1,78	0,28	2,49	1,63
1991-2000	1,86	1,62	0,99	(2,26)	0,31	0,73	(0,46)	0,58	1,28
1951-1990	3,98	1,56	3,50	1,66	0,27	2,50	0,28	3,05	0,93
1951-2000	3,55	1,57	3,00	0,88	0,28	2,15	0,13	2,56	1,00

B. Contribución al crecimiento por décadas
(Porcentaje)

	Trabajo	Capital	Tierra	PTF
1951-1960	14,92	14,32	10,89	59,87
1961-1970	(4,14)	99,27	8,61	(3,75)
1971-1980	6,22	80,14	4,35	9,29
1981-1990	10,59	43,14	6,70	39,57
1991-2000	16,54	39,23	(24,44)	68,67
1951-1990	6,70	62,92	7,02	23,35
1951-2000	7,74	60,44	3,72	28,11

Fuente: cálculos propios.

Gráfico 58
Contribución al crecimiento del PIB agropecuario por décadas
(Porcentaje)



Fuente: cuadro 22b.

del crecimiento de los insumos productivos. Tanto el trabajo como el capital dedicados a la agricultura crecieron más lentamente que antes y la tierra utilizada incluso decreció. Los estimativos de la PTF muestran que en ese período el mejoramiento tecnológico continuó siendo un elemento fundamental del crecimiento sectorial.

La comparación de estos resultados con los obtenidos en otros países no debe hacerse directamente, debido al gran número de técnicas y de representaciones de la tecnología que pueden utilizarse para llevar a cabo este tipo de mediciones. Mundlak (2001) recoge los resultados de varios estudios y encuentra un mensaje singular. En las investigaciones analizadas por este autor, la elasticidad del trabajo nunca excede 0,5; es más, en muchos casos varía en un rango entre 0,25 y 0,45[111]. Este valor está muy por debajo de la elasticidad del trabajo en actividades no agrícolas. Si se considera como ingreso del capital los ingresos no laborales, el resultado muestra que la agricultura en el mundo se ha transformado, por lo menos hasta 1990 (año en que se hace el último estudio), en una actividad intensiva en capital y en la cual existe una menor posibilidad de incrementar el salario en comparación con las actividades no agrícolas. Se ha encontrado también que la elasticidad del trabajo declina con el tiempo, lo cual indica que el cambio técnico contribuye al ahorro de trabajo.

Conclusiones

Las cinco décadas examinadas en este capítulo se caracterizaron por una estabilidad macroeconómica relativamente grande en su crecimiento económico y en cada una de las variables de precios, tasa de cambio y de exportaciones. Sin embargo, las acciones del banco central que se desviaron de los objetivos de mantener la estabilidad de precios contribuyeron a perder la disciplina monetaria y a que se generara una inflación moderada pero persistente. Los desequilibrios fiscales aumentaron en la última década del siglo e hicieron vulnerable a la economía frente al freno repentino de los flujos de capital que tanto habían aumentado al principio de la misma.

La política comercial partió de un nivel muy elevado de protección agrícola, que incluía medidas paraarancelarias que elevaban la protección efectiva

[111] Aunque cabe advertir que hay diferencias conceptuales entre la definición de elasticidad y de participación factorial.

al infinito, para eliminar las medidas directas que entrababan el comercio y comenzar a reducir el arancel de manera paulatina, en tanto éste trababa las actividades de los sectores industriales que utilizaban los insumos agrícolas nacionales y los así afectados lograban influencia política suficiente para aflojar los monopolios más onerosos sobre sus suministros. Sin embargo, las coyunturas de crisis cambiarias (en particular la de los años ochenta) llevaron a que el proceso de liberalización se revirtiera y a que resultara costoso en términos fiscales reemprender la liberación arancelaria de los años noventa. La facultad tributaria contenida en la política arancelaria no fue discutida con la representación de los contribuyentes sino aprobada por decreto del ejecutivo, al tiempo que se mantenían en niveles bajos tanto el impuesto a la renta como el de las ventas o al valor agregado. Una vez reducido el arancel en 1991, se recurrió de manera más política a aumentar los impuestos a la renta, al patrimonio y al valor agregado. Con todo, estos ingresos fueron insuficientes para financiar los gastos a los que se comprometió la nueva Constitución y se gestó un creciente desequilibrio fiscal.

Se analizó el impacto de la protección desde sus efectos sobre la productividad del país en general y la del sector agrícola en particular, planteando la hipótesis de que ésta debilita las señales del mercado internacional y la presión competitiva que induce el cambio técnico, lo cual a su vez genera una brecha de productividad con los países con los que comercia que explica la devaluación real que sufre el país en el largo plazo. A partir de la teoría Balassa-Samuelson, se podrían hacer predicciones en un sentido similar, al insistir en que la diferencia de productividades en el sector de transables conduciría a que se apreciara la tasa de cambio del país más productivo o, lo que es lo mismo, que se depreciara la tasa de cambio del país menos productivo. Políticas monetarias más o menos expansivas de los países que intercambian con Colombia y de las mismas autoridades monetarias, el rumbo de los flujos de capital y los desequilibrios macroeconómicos propios han podido inducir revaluaciones temporales del peso que tuvieron efectos contractivos sobre los sectores menos productivos.

Al remover algunas barreras a la competencia, como las cuotas y prohibiciones absolutas a la importación, se pudieron profundizar los mercados de los bienes que dependían exclusivamente de los insumos agrícolas nacionales, lo cual aplica a la avicultura con los concentrados y, de manera diferente pero con la misma filosofía, a la floricultura con los monopolios del transporte aéreo. El sector textilero parece haberles ganado la partida a los cultivadores del algodón, al propiciar la importación de su insumo básico. Los industriales textileros

adujeron con razón que el tener que recurrir a insumos más caros le quitaba competitividad internacional y lo hacía más vulnerable a la competencia del contrabando por el mercado interno. Así mismo, quedó más clara la señal para el desarrollo de los sectores de cultivos permanentes, en particular la palma africana, cacao, azúcar y banano, y para actividades nuevas como las hortalizas, la cría de camarones y peces, cultivos y actividades en los cuales el país tiene una ventaja definitiva.

En términos de la volatilidad del crecimiento económico, se encontró que Colombia ha tenido un relativo equilibrio macroeconómico y bastante estabilidad en comparación con los otros países de la región, pero el sector agrícola ha sido un tanto más volátil que el agregado durante el medio siglo. La estructura en términos del peso del intercambio internacional en el producto se mantuvo estable entre 1950 y 1970, pero cambió profundamente al terminar el siglo, al alcanzar el café una pequeña proporción de las exportaciones y con un aumento sustancial de las mineras y de las manufactureras. Entre tanto, el narcotráfico tuvo un efecto adicional de "enfermedad holandesa" sobre los sectores exportadores tradicionales porque, al contribuir a una menor tasa de cambio real para el peso, redujo considerablemente la rentabilidad de cultivos que fueron tan cruciales para el desarrollo económico colombiano como el café. El flujo de capital y su retiro al final de la década de los noventa indujo una severa contracción que se vio agravada por la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, en particular, un déficit fiscal muy cuantioso surgido de un crecimiento inusitado del gasto público.

Por último, las fuentes del crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XX mostraron un aumento considerable de la dotación de capital entre 1950 y 1970 que parece haber sido incentivado por las políticas de crédito de fomento, las cuales, al no ser sostenibles tuvieron que ser abandonadas. Por lo demás, la asignación de los factores no correspondía con sus precios relativos. El factor trabajo cae algo en las primeras dos décadas, pero aumenta paulatinamente de ahí en adelante evidenciando un sesgo contra el empleo en la combinación de los factores entre 1950 y 1980. Lo más interesante es que la productividad total de los factores cae hasta 1970, simultáneamente con el aumento de la intensidad de capital, lo cual sugiere un uso ineficiente de la maquinaria. Sin embargo, la productividad total aumenta de 1970 en adelante y se acelera al final del período contemplado, junto con el menor uso de la tierra implicado en la reducción del área cafetera y cerealera, y el aumento de los cultivos perennes que no alcanzó a neutralizar el primer efecto.

Capítulo V

Evolución y estructura de la producción agropecuaria

Introducción

En los capítulos anteriores se ha examinado la evolución general de la economía colombiana, el modelo de desarrollo que la orientó, las políticas aplicadas a la agricultura y los índices de crecimiento obtenidos, junto con la evolución de otras variables macroeconómicas determinantes para el desarrollo sectorial como la inflación y la tasa de cambio.

A continuación se estudia en el nivel microeconómico el desenvolvimiento de los diferentes tipos de cultivos y de las actividades pecuarias dentro del marco general analizado más atrás. Se da cuenta del proceso de auge y decadencia de algunos de los cultivos, como el café y los cereales, y del surgimiento de nuevos sectores más dinámicos que los demás (banano, palma africana, flores y avicultura), en un proceso de cambio que se aceleró al final del siglo XX. Se avanza en el análisis del cambio tecnológico que absorbió el sector agropecuario y que fue muy rápido hasta los años ochenta, momento en el cual pareció frenarse exigiendo replanteamientos de las políticas de ciencia y tecnología y de su aplicación a las distintas actividades agropecuarias para tomar nuevo impulso bajo un esquema más privado y gremial.

Un acápite sobre la dieta de los colombianos muestra cómo el progreso económico creado por el capitalismo de manera no intencionada ha reducido en gran medida el costo de producir la mayor parte de los alimentos que entran en la canasta de los hogares, al tiempo que los ingresos reales de los trabajadores han sostenido una lenta mejora a lo largo del tiempo, que determina que una

proporción cada vez menor de sus ingresos esté destinada a la alimentación. Todo ello sucedió a pesar de que las políticas comerciales, que generalmente expresaban los intereses de los gremios de la producción, eran poco sensibles a las necesidades de los consumidores. Los conflictos de interés entre distintos productores permitieron eventualmente una apertura mayor de la agricultura al comercio internacional y al abaratamiento adicional de los alimentos. Con todo, la desigual distribución del ingreso y los altos niveles de desempleo y subempleo de la población determinan todavía niveles inadecuados de nutrición y excesos que se reflejan en la presencia de obesidad en una parte creciente de los colombianos.

Estructura y evolución de la producción y dotaciones factoriales

El extraordinario crecimiento de la agricultura durante el período comprendido entre 1950 y 1980 comenzó a desacelerarse posteriormente hasta recibir un soporte institucional, con la puesta en marcha de las políticas de oferta selectiva del final de la década de los ochenta. Un elemento fundamental para que se hubiera dado ese vigoroso crecimiento fue la incorporación masiva de capital físico en la producción sectorial que estuvo incentivada por los subsidios en el financiamiento de ese capital. El ejercicio del capítulo anterior mostró también que, a partir de la década de los ochenta, la productividad total de los factores (PTF) vino al relevo de la incorporación de capital como fuente principal de crecimiento.

En términos de la producción sectorial, una agricultura que se mecanizaba significó una expansión en los cultivos que, como los temporales, cereales y oleaginosas de corta maduración, utilizan intensamente el factor capital. En el período 1950-1980 aumentó la participación en el valor de la producción de los cultivos temporales. Como se muestra en el Cuadro 23, la participación de esos cultivos fue aumentando progresivamente de un 23,3% en 1950 hasta alcanzar el 27% al comenzar la década de los setenta. Para 1980 la participación era todavía de un 25%, lo cual indicaba que el auge había terminado. Al final del siglo, la participación había caído a un nivel aún más bajo que el registrado al comenzar la década de los cincuenta. Algunos cereales como la cebada y el trigo habían desaparecido prácticamente y las oleaginosas de ciclo corto (algodón, soya y ajonjolí) decaían lentamente.

Cuadro 23
Valor de la producción agropecuaria
(Composición porcentual)

Cultivos	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Transitorios	23,27	27,81	27,74	25,11	23,87	18,00
Cereales	10,60	11,56	10,06	10,94	11,00	8,44
Arroz	1,83	2,45	3,06	5,27	4,62	4,51
Cebada	0,63	0,95	0,63	0,53	0,36	0,03
Maíz	6,61	6,60	5,35	3,50	3,71	3,26
Sorgo	0,00	0,04	0,56	1,38	1,86	0,47
Trigo	1,53	1,52	0,46	0,26	0,45	0,17
Oleaginosas	2,17	5,11	6,69	5,94	5,28	2,08
Ajonjolí	0,30	0,40	0,29	0,14	0,07	0,03
Fríjol	1,35	0,96	0,75	1,06	1,28	1,09
Soya		0,31	1,72	1,35	1,51	0,22
Maní			0,01	0,02	0,02	0,02
Algodón	0,52	3,44	3,93	3,37	2,40	0,71
Otros	10,50	11,13	10,99	8,23	7,59	7,48
Papa	2,14	2,78	3,27	3,95	4,20	4,56
Tabaco rubio			0,07	0,14	0,21	0,22
Hortalizas	8,36	8,35	7,66	4,14	3,18	2,71
Permanentes	24,48	20,84	23,10	28,23	28,58	35,85
Exportables	3,28	4,39	7,38	11,52	15,31	20,52
Banano exportación	0,63	0,60	0,84	1,53	1,56	1,71
Cacao	0,57	0,66	0,72	0,93	1,10	0,79
Caña de azúcar	2,08	3,12	5,14	6,07	6,15	8,22
Plátano exportación			0,07	0,07	0,15	0,24
Tabaco negro exportación	0,94	0,82	1,11	0,70	0,18	0,27
Flores			0,06	1,95	3,74	4,98
Palma africana		0,01	0,56	0,98	2,62	4,59
Otros	20,26	15,63	14,61	16,00	12,98	15,17
Caña panela	8,14	5,13	3,20	4,78	3,94	4,28
Coco			0,59	0,39	0,32	0,24
Fique	0,27	0,26	0,26	0,25	0,12	0,10
Ñame	0,94	0,65	0,29	0,50	0,06	0,51
Plátano	6,20	5,91	5,14	5,94	4,58	4,57
Yuca	2,85	1,80	4,15	3,07	2,06	1,72
Frutales	1,87	1,87	0,98	1,07	1,90	3,74
Total agricultura	64,45	65,61	64,94	67,12	64,42	62,00
Agricultura sin café	47,76	48,64	50,84	53,34	52,44	53,86
Café	16,69	16,97	14,09	13,78	11,98	8,14
Total pecuario	35,55	34,39	35,06	32,88	35,58	38,00
Bovinos	27,58	27,21	29,51	22,77	23,34	22,98
Porcinos	2,93	2,98	2,62	2,34	1,67	1,63
Aves	5,04	4,20	2,94	7,77	10,57	13,39
Agropecuario sin café	83,31	83,03	85,91	86,22	88,02	91,86
Total agropecuario	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD.

En la década de los noventa se hacen visibles otros cambios importantes que se suman a la transformación descrita en los cultivos transitorios. Los permanentes exportables, excluyendo el café, continúan exhibiendo una dinámica importante. Entre éstos, el banano, los nuevos cultivos de plantación (palma africana) y las flores portan diferentes dotaciones de factores. Las flores, en particular, se constituyen además en un caso exitoso de exportaciones y han pasado a ocupar, para el año 2000, el primer lugar como rubro agrícola no

tradicional de exportación con una producción que se destina en un 98% a los mercados internacionales. Este proceso ha sido relativamente rápido pues la primera exportación de flores se realizó en 1968 por un monto de US$20 mil, mientras que en el año 2000 el monto total exportado de flores frescas alcanzaba los US$580,6 millones, unas 29 veces más. Esas flores llegan en su mayoría a Estados Unidos, país del cual un 75% del volumen total importado es de flores frescas colombianas. Al tiempo, Colombia es el cuarto proveedor de la Unión Europea con un 4% sobre el volumen total importado. Se trata de una producción localizada en la Sabana de Bogotá, en cuyas tierras se produce el 85% del total de flores, mientras que en Rionegro (Antioquia) se produce el 12% y el 3% en el Valle del Cauca y el Eje Cafetero (Asocolflores, 2003).

Se observa, al mismo tiempo, el colapso de la producción de café, cultivo que tuvo un crecimiento negativo durante la década de los noventa (Cuadro 24) y que al final del siglo XX pasó a tener la mitad en términos de participación de lo que representaba en 1950 (Cuadro 23).

De otro lado, se observa un sector pecuario con una producción en expansión, la cual está basada en el dinamismo de la avicultura, industria que, adicionalmente, como resultado de la apertura comercial de los noventa, pudo nivelar los precios internos de las grasas y materias primas para elaborar alimentos balanceados y de esa forma superar un problema de abastecimiento de materias

Cuadro 24
Tasa de crecimiento del valor de la producción agropecuaria
(Promedio geométrico porcentual)

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Total agropecuario	3,21	2,50	3,83	2,13	0,50
Total agricultura	3,39	2,63	4,25	1,70	-0,05
Transitorios	5,18	2,54	3,45	2,13	-2,47
Cereales	4,06	1,24	5,67	2,15	-2,67
Oleaginosas	19,19	7,26	0,43	-0,76	-11,93
Otros	4,29	1,68	2,68	3,38	0,23
Permanentes (sin café)	1,55	4,51	5,46	2,41	2,82
Exportables	5,45	7,45	6,98	4,82	3,44
Otros	0,54	3,33	4,48	0,15	2,03
Agricultura sin café	3,46	3,42	4,41	2,28	0,72
Café	3,18	0,00	3,66	-0,87	-4,27
Total pecuario	3,11	2,50	3,54	3,84	1,78
Bovinos	3,18	2,50	0,62	2,52	0,58
Porcinos	2,76	1,96	3,21	0,70	0,07
Aves	1,06	0,81	15,23	4,66	3,28

Fuente: Ministerio de Agricultura. DANE. DNP-UDA-SITOD.

primas importadas que se había vuelto endémico (Molina, 2002, p. 264). La ganadería bovina se expandió aceleradamente en los años cincuenta y sesenta en consonancia con los patrones de latifundio y la elevada concentración de la tenencia y la distribución de la propiedad rural que se detectaron en ese período (Kalmanovitz, 1982). Posteriormente, el crecimiento de la actividad se desacelera para retomar su ritmo en la década siguiente, en este caso impulsado por el dinamismo de la ganadería de doble propósito. La década de los noventa registra un menguado dinamismo en el valor de la producción bovina, afectada por el incremento en la inseguridad.

A continuación, se lleva a cabo un análisis más detallado de la evolución de la agricultura, comenzando con el café y con otros cultivos permanentes de gran importancia, examinando posteriormente los cultivos transitorios, para finalmente estudiar la evolución de la producción pecuaria.

Café, el producto permanente de mayor importancia

Desde la década de los sesenta el énfasis de la política sectorial cafetera estuvo en el impulso al desarrollo tecnológico. Desde mediados de los años cincuenta se había detectado que el 56% de los cafetales tenía más de quince años, porcentaje que se había incrementado a más del 70% a finales de los sesenta. Así, la producción creció un 21% entre 1950-1954 y 1955-1959, pese a que el área de café tradicional se incrementó en cerca del 50%. El descenso de la productividad era mayor que el del rendimiento como consecuencia del envejecimiento de los cafetos, de modo que la violencia política en la región cafetera parece haber perjudicado el cuidado de las plantaciones y su renovación.

A finales de los años cincuenta, las autoridades cafeteras expresaron su preocupación por el envejecimiento de los cafetales y la Misión CEPAL (1956) señaló el atraso técnico de la caficultura y la ausencia de prácticas agronómicas modernas. Los germinadores y almácigos, el uso de abonos, insecticidas y maquinaria agrícola, el control de la erosión y otras prácticas eran poco conocidas. Los cuidados culturales se limitaban al deshierbe, desmusgado y deschuponado (corte de los tallos verticales para controlar el crecimiento). El 83% de los costos de producción correspondía a mano de obra, el 3,6% a insumos e implementos y el resto a costos de transporte, impuestos, crédito y arreglo de vías. El 89% de las fincas despulpaba directamente el grano, casi todas con la vieja despulpadora manual. El café se lavaba en pila, se secaba al sol y se hacía un primer

proceso de clasificación. Esas labores eran muy intensivas en mano de obra (de acuerdo con la Misión Cepal, exigían más del doble de mano de obra que en El Salvador). La producción se llevaba a cabo ante todo en explotaciones pequeñas (63,9% del área correspondía a cafetales de menos de 10 hectáreas, una proporción semejante a la de comienzo de los años treinta).

A mediados de la década de los sesenta, la Federación Nacional de Cafeteros puso en marcha una gran campaña de asistencia técnica, educación y crédito subsidiado para difundir las nuevas técnicas de cultivo generadas por Cenicafé, las cuales consistían en el aumento de la densidad de siembra, el uso de semillas mejoradas (de variedad caturra), la siembra por curvas de nivel, la regulación y reducción progresiva del sombrío y el uso sistemático de abonos químicos[112]. Además, se clasificaron las zonas cafeteras para limitar la difusión de la nueva tecnología a las óptimas y promover la diversificación en las marginales.

La difusión de las nuevas técnicas comenzó a dar frutos a fines de los años sesenta y se intensificó en la primera mitad de los setenta. Con la helada brasileña de mediados de 1975, el proceso de renovación alcanzó niveles imprevistos. El precio interno se triplicó entre mediados de 1975 y el final de 1976, lo cual, junto con las facilidades de crédito y los subsidios a los abonos de la Federación, generó un incentivo extraordinario para la renovación de los cafetales y las nuevas siembras. Esto explica por qué a partir de 1970 se observó simultáneamente una caída progresiva del área cultivada (después de haber alcanzado su pico en ese año: 1,1 millones de hectáreas, cifra que representaba un incremento del 40% en relación con 1960) y una tendencia creciente en la producción. Para mediados de la década de los noventa predominaba la caficultura tecnificada basada en la explotación de las variedades caturra y/o Colombia, cultivadas de acuerdo con las correspondientes prácticas culturales asociadas[113].

El cambio de variedades tradicionales a tecnificadas duplicó la capacidad productiva del país. La producción alcanzó en 1992 su máximo histórico con 18 millones de sacos de café. Como consecuencia de la modernización se incrementaron las exportaciones y aumentó la participación del país en el mercado mundial, la cual pasó de 10,6% durante la primera mitad de la década de los

[112] Un elemento fundamental en la elección de la tecnología que se decidió desarrollar estaba en el peligro que representaba la difusión de la roya. Esto llevó a que la investigación de la Federación se centrara en variedades resistentes a la enfermedad y a que finalmente se produjera la variedad Colombia (Estrada *et al.*, 2002, p. 2).

[113] De acuerdo con Fonseca (2002, p. 10), el área tecnificada pasó de representar el 34,5% de la superficie total cafetera en 1980 al 70% en 1997.

setenta a 15,2% al comenzar la década de los noventa (Clavijo *et al.*, 1994; Pizano, 2001).

El detonante de la crisis del grano fue la ruptura del Pacto Internacional en 1989. La crisis se da junto con el ingreso al mercado de nuevos y determinantes productores de muy bajo costo, lo cual crea una sobreproducción mundial del grano. En particular, la producción de café en Vietnam aumentó en 1.400% durante la década de los noventa. Con ese incremento, Vietnam alcanzó el segundo puesto como productor con 14,7 millones de sacos en el año cafetero 2000/2001. Una consecuencia del exceso de oferta fue la acumulación de inventarios en manos de los países consumidores[114], con lo cual los precios reales del grano inician un continuo deterioro y alcanzan a finales del siglo pasado su nivel más bajo en cerca de 180 años (Gráfico 59). De otro lado, el café suave colombiano comenzó a ser sustituido por otros tipos de café de menor calidad, lo cual representa una amenaza para ese tipo de producto cultivado con altos costos. A lo anterior se agrega la creación de una fuente de atracción para la fuerza de trabajo empleada en la producción del grano en las regiones cafeteras cercanas a las áreas de producción de cultivos ilícitos (Huila, Tolima, Cauca y Nariño), situación que produjo una escasez de mano de obra y un aumento de los costos al productor (Giovannucci *et al.*, 2002, p. 23). Debido a la caída del precio y al aumento de los costos de producción, los empresarios cafeteros tan sólo alcanzaban a cubrir una parte de estos últimos[115].

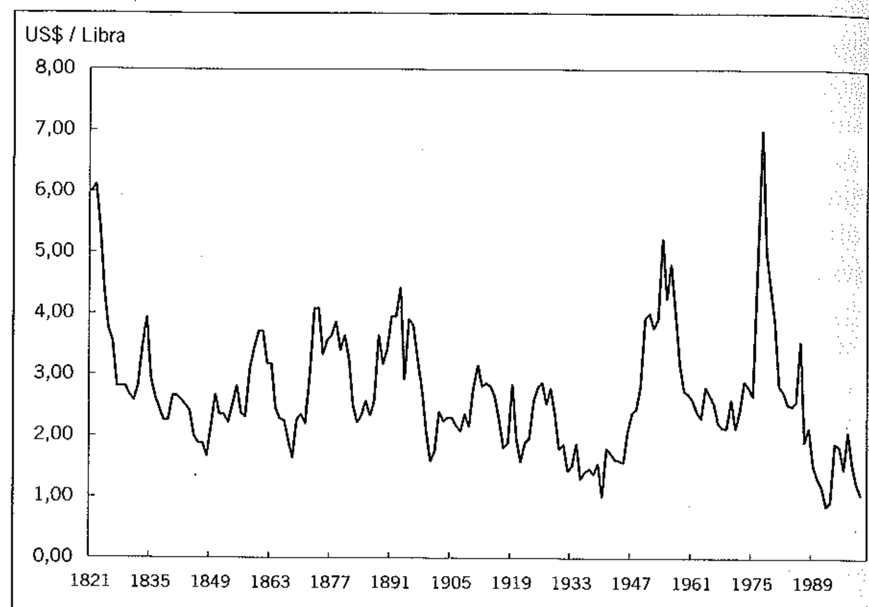
La caída del precio externo, junto con el aumento de los costos, produjo efectos devastadores sobre el ingreso de los cafeteros y la producción de café. Al finalizar el siglo XX, la producción fluctuaba alrededor de los 10,8 millones de sacos, cerca de 8 millones de sacos menos que el registro alcanzado en 1992, mientras que el área cultivada alcanzaba una extensión de 800 mil hectáreas aproximadamente, una contracción de cerca de 300 mil hectáreas en relación con el pico de 1970.

En teoría, en Colombia existían los instrumentos para amortiguar un choque de esa magnitud. Sin embargo, el país tardó mucho tiempo en asimilar las nuevas condiciones del mercado internacional, preso de la rigidez y de los

[114] Para el año 2001, la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002, p. 28) estimaba que 33% del acervo de inventarios de 67 millones de sacos se encontraba en manos de los países consumidores.

[115] La Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002, p. 30) estima que en 2001 el empresario cafetero colombiano cubría con el precio que recibía tan solo el 75% de sus costos.

Gráfico 59
Precio externo del café colombiano, 1821-2001
(Dólares constantes de junio de 2001)



Fuente: Fedecafé.

altos costos del complejo andamiaje institucional que se había construido a lo largo de los años. Si bien a comienzo de la década de los noventa se quisieron adecuar las instituciones cafeteras a la nueva realidad del mercado libre, la principal dificultad se encontraba en que la distribución de los recursos del Fondo Nacional del Café (FNC) no se había concentrado en la estabilización sino en financiar parcialmente los gastos en servicios, bienes públicos, inversiones y en el soporte institucional[116]. En esas condiciones, la volatilidad de los precios al productor se acercó a la observada en los precios internacionales (Cuadro 25). Al final del siglo y con la disminución del excedente cafetero, el deterioro patrimonial del FNC hizo imposible que éste mantuviera sus funciones

[116] "Es evidente que la función de estabilización de precios no fue la prioridad del FNC, [pues] éste orientó los ingresos y el patrimonio hacia la financiación de gastos institucionales y la prestación de servicios a los productores. Durante este período (década de los noventa), la estabilización mediante el precio interno ascendió al 20% de los recursos recaudados por la contribución y el 80% restante se dirigió a los demás componentes" (Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, 2002, p. 89).

Cuadro 25
Índice de volatilidad de precios del café

	Precio mundial	Precio al productor
1995	35,52	9,69
1996	39,75	19,76
1997	65,12	40,13
1998	36,56	25,40
1999	55,52	26,83
2000	47,86	32,07

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

de estabilizar ingresos y mantener sus programas de investigación, asesoría y desarrollo de infraestructuras.

Con la tecnificación de la producción que se dio en la década de los setenta, el sector cafetero se había dividido en un subsector empresarial con fincas de diverso tamaño (medianas en comparación con las de la agricultura comercial no cafetera), cuyas explotaciones funcionaban con base en mano de obra asalariada, y en un subsector heterogéneo de productores medianos y pequeños en el cual coexistían fincas modernas y tradicionales y diversas formas de utilización de la mano de obra. Cerca de treinta años después de haberse iniciado ese proceso, la encuesta nacional cafetera de 1997 mostraba que se había dado un incremento en el número de parcelas en producción, al tiempo que se daba una caída en el área cultivada. La caficultura colombiana ha presentado la entrada masiva de nuevos productores a la actividad y la disminución del tamaño promedio de las plantaciones. En 1997, el número de productores cafeteros sobrepasa los 500.000, mientras que en 1970 apenas superaban los 300.000. Si se tiene en cuenta la reducción en el área sembrada en café, esta cifra indica una reducción en el tamaño promedio de las explotaciones cuyo principal producto es el café, el cual pasó de 14,8 a 5 hectáreas, y en la extensión promedio de las parcelas cafeteras, la cual pasó de 3,5 a 1,4 hectáreas (Giovannucci *et al.*, 2002, p. 22).

De otro lado, el Cuadro 26 muestra que el 60% de los cafeteros del país tienen cafetales con una extensión menor que una hectárea y responden por el 19,2% del área cafetera total. Si se agregan los cultivadores que poseen cafetales con tamaños inferiores o iguales a cinco hectáreas, se tiene el 95% del total de los productores (los cuales, en promedio, explotan una hectárea de café) y el 62,1% del área total.

Es así como la crisis transforma de manera profunda la estructura productiva. Existe una definitiva interrelación entre los diferentes tipos de productores

Cuadro 26
Distribución de las plantaciones de café por tamaño

Tamaño (*)	Número de explotaciones	Área total (*)	Producción de café verde	
			Sacos de 60 kg	Porcentaje
Menores de 1	364.300	167.000	1.811.880	15,1
Entre 1 y menos de 5	172.200	373.000	4.857.552	40,5
Entre 5 y menos de 10	20.100	138.000	2.011.632	16,8
Entre 10 y menos de 20	6.900	93.500	1.561.140	13,0
Mayores de 20	2.800	98.000	1.757.700	14,7
Total	566.300	869.500	11.999.904	100,0

(*) Hectáreas.
Fuente: Encuesta Nacional Cafetera (1997).

cafeteros, ya sean minifundistas, campesinos o empresarios. La reducción del ingreso de los cafeteros empresariales disminuyó su hasta entonces elevada demanda por la mano de obra de los minifundistas y de los campesinos, y, con ello, la principal fuente de empleo e ingreso de estos últimos se deterioró significativamente.

Otros cultivos permanentes

Al tiempo con el marchitamiento de la producción de café se fueron consolidando nuevos cultivos de plantación como la palma africana y la producción de flores. Aunque por razones diferentes, el banano y la caña de azúcar, con una larga tradición dentro de la oferta agrícola nacional, tuvieron un segundo aire al finalizar el siglo.

Palma africana

La expansión del cultivo de palma africana en Colombia obedeció a una política de Estado que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales. Dicha política propició que la palma, que es de tardío rendimiento, fuera uno de los grandes beneficiarios del crédito de fomento y de los incentivos tributarios que se habían definido como instrumentos del modelo de desarrollo que prevaleció durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX. El apoyo gubernamental se dio en diversos grados a lo largo del período y sólo en la década de los ochenta se puede considerar que el cultivo se había consolidado definitivamente.

El primer plan de fomento para la palma africana fue iniciativa del gobierno de Rojas Pinilla en 1957 y estaba inspirado en algunas de las medidas que se habían tomado para promover el cultivo del algodón a finales de los años cuarenta. El programa gubernamental contemplaba estímulos financieros, proponía un atractivo esquema de asociación con particulares para la constitución de plantaciones de 500 hectáreas, ofrecía semillas y asesoría técnica a quienes desearan iniciar siembras de menor tamaño y desarrollaba planes de colonización dirigida con base en la palma de aceite[117]. De otro lado, el Instituto de Fomento Algodonero (IFA), la entidad por medio de la cual se canalizó el plan, debía asegurar el material genético adaptado al medio colombiano, aglutinar el equipo humano capaz de apoyar técnicamente la siembra y el mantenimiento de las plantaciones y promover la organización gremial de los palmicultores (Ospina y Ochoa, 1998a, p. 61). Finalmente, un elemento importante en dicho plan fue el recurso a la protección arancelaria y a las políticas de absorción de la producción nacional.

La política de fomento sobrevivió cerca de diez años y con ello se impulsó el despegue del nuevo cultivo comercial. De acuerdo con Ospina y Ochoa (1998a, p. 97), en el momento en que se promulgó el plan había 250 hectáreas sembradas en palma, mientras que hacia 1967 el área total sembrada era de 19.055 hectáreas. De estas últimas, un poco más de 8.000 se encontraban en plena producción y el resto en desarrollo.

El dinamismo palmero menguó con el final del plan de fomento y las favorables condiciones que éste brindaba. Esto coincidió con la necesidad de fortalecer la parte industrial de la producción de aceite en un momento en que muchas de las plantaciones llegaban a su etapa extractiva. Existían en ese entonces únicamente dos plantas procesadoras, pero sólo una de ellas podía vender el servicio de procesamiento de aceite de palma, con lo cual los agricultores quedaban a merced del industrial (Ospina y Ochoa, 1998a, p. 122). En estas condiciones, una actividad que buscaba sustituir importaciones no podía prosperar, pues no tenía posibilidades de competir con el producto importado (aceite de soya y de algodón, básicamente). Sin embargo, si bien los palmicultores no alcanzaban un nivel de productividad suficiente para competir, sí habían conformado una vigorosa agremiación. A partir de 1976 el gremio de palmicultores —Fedepalma— centró sus esfuerzos en conseguir un nuevo

[117] Las medidas se estipulaban en el Decreto 290 de 1957.

plan de fomento para el cultivo. En ese año presentó el primer programa al gobierno, el cual fue seguido por uno muy similar dos años después[118]. Todo este esfuerzo estuvo acompañado de una tarea de divulgación de las propuestas en diversos niveles.

La labor gremial llevó a una respuesta gubernamental en varias direcciones. Se obtuvo, para comenzar, la expedición de la Ley 9 de 1983, por medio de la cual se contemplaban una serie de medidas de alivios tributarios para los palmicultores[119]. También se decidió aumentar el volumen de crédito de fomento, recapitalizar posteriormente la Caja Agraria, canalizar los nuevos recursos hacia el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), crear nuevas líneas de crédito para la agroindustria y simplificar los trámites. Además, se aprobó la financiación de los denominados planes integrales a partir de 1981.

El aumento de las importaciones de aceites vegetales que se dio al comienzo de los años ochenta llevó a que la labor gremial se concentrara en el aumento de la protección al producto nacional, objetivo que eventualmente fue alcanzado. Al tiempo con la elevación del arancel para el aceite se restableció el régimen de licencia previa. Más adelante, en 1982, surgió una iniciativa de concertación entre los agricultores e industriales con lo cual se redujo uno de los principales cuellos de botella que enfrentaba la producción de aceite. Faltaba solamente un elemento para entender las razones del comportamiento de las siembras de palma africana en los años ochenta: las altas protecciones arancelarias que se dieron a principio de la década de los ochenta no fueron desmontadas y persistieron cuando se llevó a cabo el ajuste macroeconómico a mediados de esa década, con lo cual se dio una protección extraordinaria a este tipo de actividad[120].

Desde que la Constitución de 1991 autorizó el uso de los fondos parafiscales, un instrumento que había aparecido durante el período de intervencionismo del Estado en el mercado y cuyo prototipo era el FNC, los productores de palma

[118] Los dos trabajos elaborados por Fedepalma llevaban por título: "Plan de fomento de la palma africana", el de 1976, y "Los aceites y las grasas comestibles. Un plan de producción de la palma de aceite", el de 1978.

[119] La reglamentación del artículo 33 de la Ley establecía la deducción del 10% de la renta liquida a favor de las personas naturales que invirtieran en empresas especializadas tales como el cultivo de la palma de aceite.

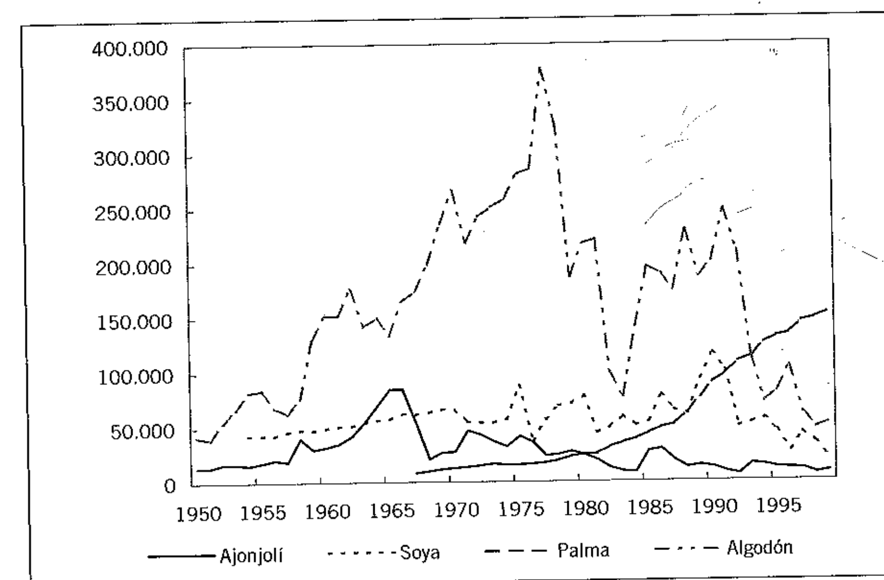
[120] Como recuerda Ernesto Vargas, presidente de la junta directiva de Fedepalma de la época: "En 1981 me nombraron Presidente de la Junta Directiva de Fedepalma. Empecé a conversar con los industriales, con los palmeros, con el gobierno —con el doctor Roberto Junguito especialmente, quien fue ministro, primero de Agricultura y después de Hacienda— y conseguimos una cosa increíble con la anuencia de los industriales y como consecuencia del reverso de las políticas aperturistas: que el gobierno elevara el arancel de cero a 40%" (Ospina y Ochoa, 1998a, p. 132).

acogieron su uso como un mecanismo útil en la nueva etapa de una economía abierta, proliferación de acuerdos comerciales y restricción de prácticas proteccionistas dentro de las normas de la Organización Mundial de Comercio. Las funciones de este tipo de fondos vienen a ser entonces un reflejo a pequeña escala de las intervenciones que ejercía el Estado antes de las reformas estructurales de principios de los noventa (Lorente, 2003). La cohesión gremial de los palmicultores y el carácter integrado que tiene la producción ha propiciado que los fondos de estabilización de precios y de fomento palmeros sean los que presentan una menor evasión y, por ende, un mayor recaudo relativo entre los catorce fondos existentes al final del siglo. En esas condiciones se han podido realizar asignaciones de recursos para investigación y desarrollo orientadas "desde la inversión".

El Gráfico 60 muestra el extraordinario impulso que las políticas del gobierno dieron al área cosechada en palma africana durante los años ochenta, impulso que comienza a desacelerarse levemente en la década de los noventa.

La consolidación de la palma africana coincide con el declive de las siembras de soya, ajonjolí y de algodón. La palma africana se convierte entonces en el

Gráfico 60
Área cosechada en oleaginosas
(Hectáreas)



Fuente: Ministerio de Agricultura. Fedepalma.

principal eslabón de la cadena de oleaginosas, grasas y aceites. Sin embargo, aunque se ha logrado el autoabastecimiento del palmiste para extraer el aceite, los aceites para mezclas y los refinados que requiere la demanda local deben ser importados de los restantes países andinos, pues la producción nacional no es suficiente para satisfacerla.

Al final del siglo, el país había pasado de ser un importador neto de oleaginosas a ser el quinto productor mundial de aceite de palma e, incluso, a exportar parte de su producción. Para ilustrar este punto se dispone de información completa para el año 1997, en el cual el país produjo 2.043 miles de toneladas de fruto de palma, 441 mil toneladas de aceite crudo de palma (el 2% de la producción mundial), 86 mil toneladas de palmiste, y 34 mil toneladas de aceite crudo de palmiste. El producto que más se exporta es el aceite de palma en bruto, del cual entre 1998 y el año 2000 se vendieron en el exterior cerca de US$100 millones, la mayoría (65%) al Reino Unido.

La estructura productiva de los cultivos de palma africana se observa en el Cuadro 27. Este cuadro, construido con base en el censo nacional de palma de aceite, muestra que en Colombia existían a finales de 1998 un total de 2.054 unidades productivas de palma. Se observa cómo el 71% de esas unidades tiene cultivos con una extensión menor a 20 hectáreas y responde por el 2,9% del área total. Si se agregan los palmicultores que poseen cultivos con tamaños inferiores a 50 hectáreas, éstos representan el 80% del total de productores y el 4,7% del área total. Esta concentrada estructura productiva ha llevado a que en las áreas donde predomina la pequeña extensión de la producción del aceite de palma, por definición realizada a partir de una actividad integrada, se imponga el uso de los contratos de producción[121].

En conclusión, la palma africana ha sido un cultivo para el cual las decisiones administrativas (otorgar protección y otros subsidios) fueron acertadas en tanto se cumplía con los requisitos esenciales de concretar una ventaja comparativa internacional como cultivo tropical y contar con un amplio y dinámico mercado internacional. Las garantías que se otorgaron a los palmicultores para capturar una parte creciente del mercado interno fortalecieron la actividad hasta hacerla competitiva en relación con los patrones internacionales.

[121] Tal es el caso, por ejemplo, de la región de Tumaco, la cual pasó de sembrar cacao a palma. Esto se dio básicamente porque "varias empresas palmeras hicieron ampliaciones en sus plantas extractoras y empezaron a comprar frutos a terceros. En particular, la demanda planteada por Palmas de Tumaco y Palmar Santa Helena aceleró la proliferación de siembras de palma africana por parte de los pequeños, entre 1985 y 1992, y consolidó su negocio. El material utilizado provino del ICA, que durante este período les vendió la semilla a cuarenta pesos la unidad" (Ospina y Ochoa, 1998b, p. 61).

Cuadro 27
Palma africana. Distribución de unidades productivas y empleo generado por rango de tamaño, 1998

Rango de tamaño en hectáreas	Unidades productivas		Área neta		Empleos	Área / empleos
	Cantidad	Participación (*)	Hectáreas	Participación (*)		
Menores de 5	916	44,6	1.311	0,9	2.669	0,50
Entre 5 y menos de 20	543	26,4	2.776	2,0	1.815	1,50
Entre 20 y menos de 50	184	9,0	2.414	1,7	812	3,00
Entre 50 y menos de 200	180	8,8	9.992	7,2	1.467	6,80
Entre 200 y menos de 500	102	5,0	19.907	14,3	2.534	7,90
Entre 500 y menos de 1.000	69	3,4	26.483	19,0	3.248	8,10
Entre 1.000 y menos de 2.000	30	1,5	18.983	13,6	2.164	8,80
Más de 2.000	30	1,5	57.444	41,2	8.735	6,60
Totales	2.054	100,0	139.310	100,0	23.444	5,94

(*) Porcentaje.
Fuente: Fedepalma.

Banano

El banano tuvo su segunda oportunidad cuando los pocos cultivos de la variedad Gros Michel que sobrevivieron en las tierras del Consorcio Albingia en Turbo fueron utilizados como base para los sembrados masivos en el Urabá en los primeros años de la década de los sesenta[122]. En 1964 se exportaron los primeros racimos desde esa región, iniciándose con ello su desarrollo como productora de la fruta.

El crecimiento de la producción de Urabá se dio al mismo tiempo con el deterioro de la zona bananera de Santa Marta (Gráfico 61). En ambos procesos el protagonista era la United Fruit Company. La "compañía", como se le conocía, había regresado a la zona después de la segunda guerra mundial buscando restablecer su propia producción y sus nexos con los productores locales para garantizarse el suministro de fruta. El viejo tipo de contrato diseñado antes de la guerra, por medio del cual se suministraban recursos a los productores a

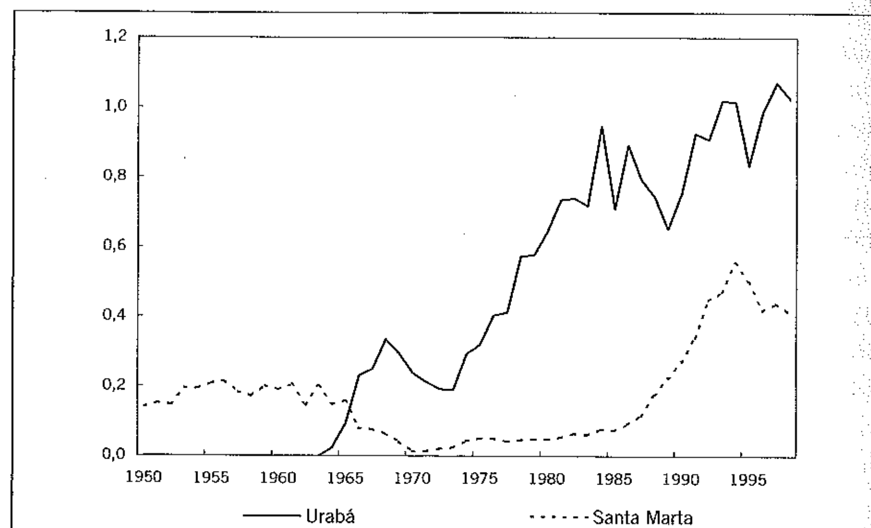
[122] Parsons (1996, p. 101) narra la historia de la empresa Albingia, una concesión de 5.000 hectáreas que había conseguido la empresa de Hamburgo con ese nombre. Los gerentes alemanes huyeron del país en 1914 al iniciarse la primera guerra mundial, dejando tras de sí sembradas más de 1.500 hectáreas que estaban a punto de entrar en producción. Las tierras del Consorcio entraron en litigio y se quedaron sin desarrollar unos treinta años más.

cambio de asegurar la venta de la producción a la compañía y de comprometer la tierra como colateral, fue puesto de nuevo en funcionamiento[123].

Sin embargo, los tiempos habían cambiado. Durante la ausencia de la United se había desarrollado una industria local que había copiado muchas de sus prácticas y que ahora le competía de igual a igual. Hacia el año 1955, las compañías locales exportaban el 58% de la fruta colombiana y la United el resto (Bucheli, 2003, p. 25). En términos generales, la rentabilidad de la zona se fue deteriorando como consecuencia de la propagación del mal de Panamá dentro del cultivo y por la reducción de la fertilidad del suelo. La única forma de luchar contra la enfermedad era cambiar de variedad por una más resistente. La nueva variedad era más frágil en su manejo, su mercadeo debía hacerse en cajas y no en racimos, lo cual implicaba una inversión que aumentaba los costos en un entorno de mayor competencia.

La decisión de la United frente a esta situación fue liquidar gradualmente sus inversiones. A partir de 1950, la compañía comienza a vender sus activos y poco a poco pasa a basar su actividad en los proveedores locales. Dentro del total de

Gráfico 61
Volumen de las exportaciones colombianas de banano por zonas, 1950-1998
(Millones de toneladas)



Fuente: Anuario de Comercio Exterior y Augura. Tomado de Bonnet (2000, p. 7).

[123] En el capítulo 2 se hizo una descripción del tipo de contrato vigente a comienzos del siglo XX.

sus activos empiezan a ganar importancia los préstamos a los productores. De otro lado, por la misma época, comienza a tomarse en serio la posibilidad de hacer inversiones en la zona de Urabá, una región que mostraba ventajas desde el punto de vista fitosanitario y que no era afectada por los huracanes. Una vez tomada la decisión y llevadas a cabo las primeras inversiones, aumentó aceleradamente la participación regional en la producción de banano en Colombia. En 1966 las exportaciones de banano proveniente de Urabá eran el 74,3% de las exportaciones totales y las de Santa Marta el resto. En los años setenta el 90% de la fruta provenía de Urabá, participación que volvió a reducirse a 70% en los ochenta, cuando los problemas de orden público asolaron la región y pusieron en entredicho los derechos de propiedad de los empresarios.

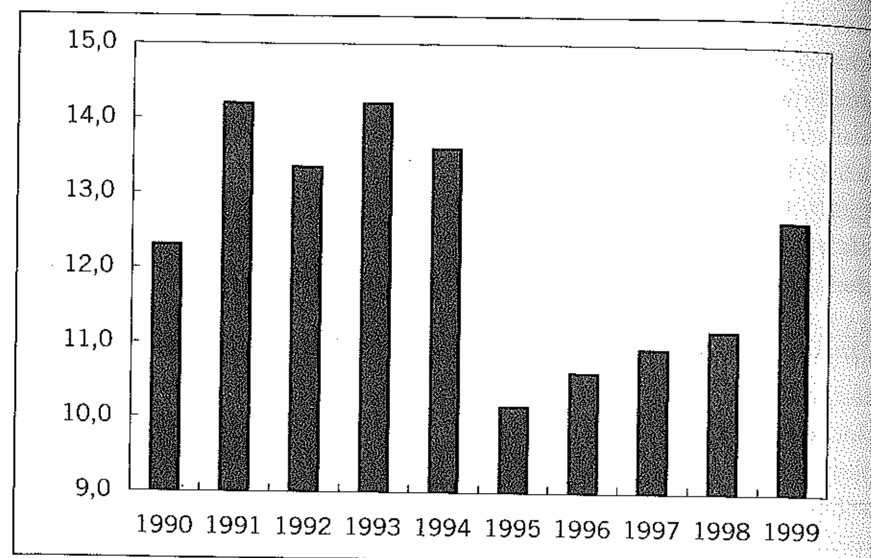
El dinamismo de Urabá permitió el renacimiento de la producción bananera colombiana. Esto se puede ver tanto en el aumento de las exportaciones como en el incremento del rendimiento por hectárea. Así, el volumen exportado de la fruta colombiana pasó de tener una participación del 5% en el mercado mundial de 1965 a un promedio de más del 10% en los años noventa (Gráfico 62), mientras el rendimiento de la fruta colombiana se ubicó muy por encima del promedio mundial y lejos del alcanzado por los países desarrollados (Gráfico 63). Aunque a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el crecimiento promedio anual del rendimiento no supera el 1% (lo cual se debe a la caída en la producción de los años ochenta y noventa), las décadas de los sesenta y setenta registran un crecimiento promedio anual del rendimiento de 3,8%.

Con el capital provisto por la frutera despegó con fuerza la producción bananera del Urabá. Un conflicto entre las partes en 1968 llevó a que algunos de los productores buscaran su propio camino creando para esto su compañía comercializadora (Uniban) y su respectiva organización para hacer cabildeo (Augura). Esto fue posible, en buena medida, porque la política explícita de los gobiernos del Frente Nacional fue apoyar el negocio de la exportación de banano, con lo cual aumentó el interés de los empresarios antioqueños por escapar de la órbita de la United.

Una vez organizados, los productores disidentes alcanzan a comercializar entre el 70 y el 80% del banano colombiano en los años setenta. En la década de los noventa cae a 52% la participación en las exportaciones de las comercializadoras nacionales, débiles frente al dinamismo de casas multinacionales como Chiquita Brands, Dole Foods y Fresh del Monte.

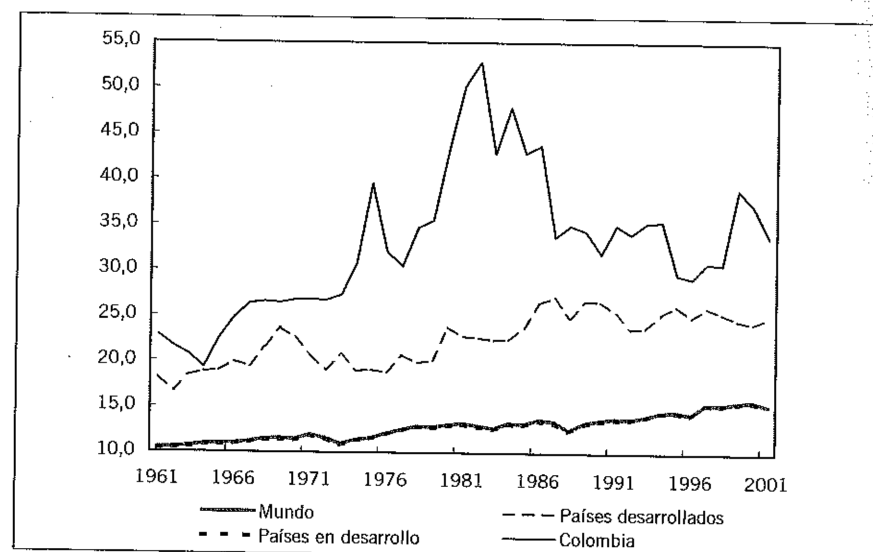
En la última década el apoyo estatal a los productores de banano se dio por la vía del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), lo cual permitió que

Gráfico 62
Participación de las exportaciones colombianas de banano en las mundiales
(Porcentaje)



Fuente: FAO (2002). Cálculos propios.

Gráfico 63
Rendimiento del banano
(Toneladas/hectárea)



Fuente: FAO (2002). Cálculos propios.

Cuadro 28
Participación en el total de CERT reconocido
(Porcentaje)

1992-1996		1997-2001	
Plátanos frescos	4,9	Plátanos frescos tipo cavendish valery	14,1
Plátanos frescos tipo cavendish valery	3,5	Pigmentos para la fabricación de pinturas	12,0
Camarones de pesca congelados	2,7	Camarones de cultivo congelados	2,4
Camarones de cultivo congelados	2,6	Atunes listados y bonitos	2,2
Los demás azúcares	2,6	Banano	2,2
Los demás libros	2,3	Los demás cementos hidráulicos	2,1
Pescado congelado excepto filetes	1,5	Los demás azúcares	2,0
Pantalones de algodón	1,3	Los demás libros	1,6
Los demás cementos hidráulicos	1,3	Aceite de palma en bruto	1,6
Politereftalato de etileno	1,2	Bombones, caramelos, confites y pastillas	1,4
Subtotal	24,0	Subtotal	41,6

Fuente: Banco de la República-Mincomex. DNP (2002).

éstos mantuvieran su posición en el mercado europeo a pesar de que la Unión Europea había desmontado sus preferencias para el país. Como se observa en el Cuadro 28, la concentración en el otorgamiento del CERT se acentuó hacia finales de los años noventa: mientras el 24% se concentró en 10 productos durante el período 1992-1996, este porcentaje aumentó a 42% durante 1997-2001. Como se muestra en este cuadro, el 26% del incentivo se concentró en sólo dos productos, el primero de los cuales fue el banano tipo Cavendish Valery. Si se suman los diferentes tipos de banano, se tiene que entre 1992 y 1996 este producto recibió el 8,4% del CERT reconocido, mientras que en el siguiente período participó con el 16,3%. En términos monetarios, el subsidio equivale a alrededor de $66 mil millones recibidos por los productores de banano.

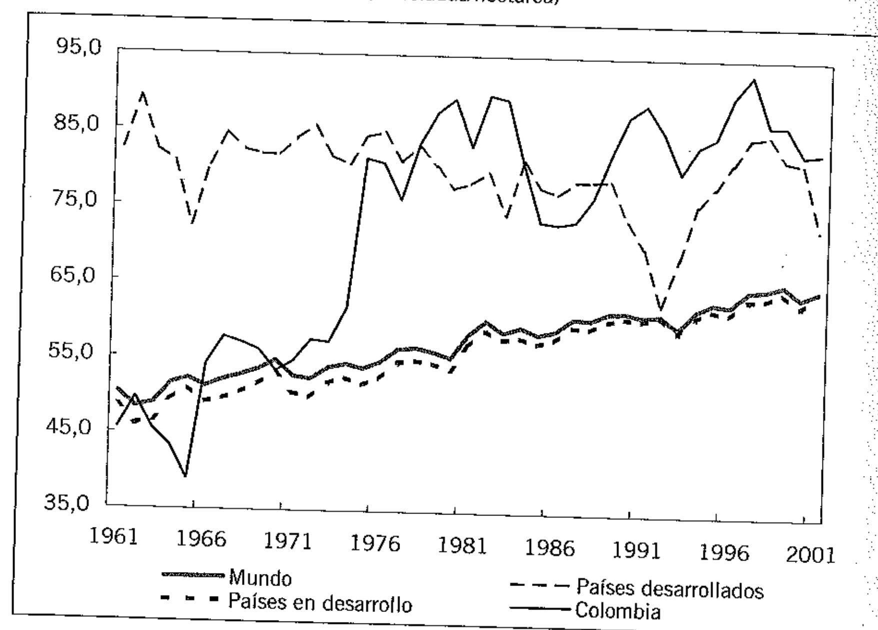
Azúcar

Después de los malogrados ingenios costeños de comienzos del siglo, la agroindustria azucarera se concentró en el Valle del Cauca. La salida al mar que buscaron y obtuvieron los cafeteros con la construcción del Ferrocarril del Pacífico fue diligentemente aprovechada por los empresarios vallecaucanos del azúcar. Para 1930 sólo había tres ingenios en el Valle del Cauca: Manuelita, Providencia y Riopaila. Desde ese entonces, la industria azucarera empezó a expandirse en la región hasta completar 22 ingenios. Actualmente, cerca de un 80% de las tierras sembradas de caña en Colombia está ubicado en el espacio geográfico correspondiente al departamento del Valle del Cauca (Roldán y Salazar, 2002, p.10).

Después de una primera etapa en la cual los ingenios pioneros se constituyen como pequeñas fábricas instaladas en las haciendas y se basan para su desarrollo en la expansión de tierras propias, comienza a partir de 1960 un crecimiento muy dinámico con base en adecuación de tierras e inversión en tecnología, con lo cual la industria agrupa fuerzas para participar en el mercado internacional (Fernández, 1989, p. 43). Este desempeño se evidencia en el aumento de los rendimientos por hectárea en los años comprendidos entre 1965 y 1975, período en el cual el crecimiento promedio anual es de 6,9% aproximadamente. Desde entonces, el rendimiento por hectárea de la producción de azúcar colombiana se ubica por encima de los países en desarrollo y sobrepasa en promedio los rendimientos de los países desarrollados (Gráfico 64).

Al final del siglo XX, Colombia exportaba alrededor de 1,2 millones de toneladas anuales de azúcar (lo que equivale aproximadamente a la mitad de la producción total del país) utilizando los mercados de futuros de Londres y Nueva York para ayudar a definir precios de venta y compra (Roldán y Salazar, 2002, p. 15). Es interesante observar la oferta y demanda azucarera del país para constatar cómo la industria, que en los años ochenta tenía una oferta exportable que era caracterizada como de excedentes marginales, veinte años después exporta la mitad de su producción (Cuadro 29). El principal destino para las exportaciones colombianas de azúcar crudo es Venezuela, seguido de lejos por Rusia y Estados Unidos, mientras que para el azúcar blanco son Perú, Ecuador y Chile. A esto se le suma el que si bien Colombia no es uno de los mayores productores (ocupa el decimocuarto puesto dentro de los productores de azúcar crudo en el período 1990-2002), sí figura como uno de los diez principales exportadores, tanto de azúcar crudo como blanco, lo cual demuestra su capacidad de generar excedentes de exportación en relación con su consumo interno.

Gráfico 64
Rendimiento del azúcar
(Toneladas/hectárea)



Fuente: Fao (2002). Cálculos propios.

Otro rasgo importante de la agroindustria azucarera colombiana (Cuadro 29) es la participación que en el volumen de exportación tiene el azúcar crudo. En contraste, en la composición de las ventas internas el mayor peso lo tiene el azú-

Cuadro 29
Oferta y demanda azucarera en Colombia, 2000

Variable	Valor crudo (tm)	Participación (Porcentaje)
Producción		
Blanco	1.568.280	66,0
Crudo	799.827	33,0
Mieles	23.217	1,0
Total	2.391.324	100,0
Importaciones	12.124	
Oferta total	2.403.478	
Ventas internas		
Blanco	1.148.495	92,0
Crudo	84.479	7,0
Mieles 1/	12.824	1,0
Total	1.245.798	100,0
Exportaciones totales 2/		
Blanco	439.568	38,0
Crudo	708.807	62,0
Total	1.148.374	100,0
Total demanda	2.394.173	

1/ Miel virgen, miel primera y jugo clarificado equivalentes a azúcar crudo.
2/ Exportaciones directas del sector (90%) más exportaciones conjuntas con otras industrias. La diferencia entre cifras de oferta y demanda se debe conciliar a partir de inventarios iniciales y finales anuales.
Fuente: Portal Asocaña.

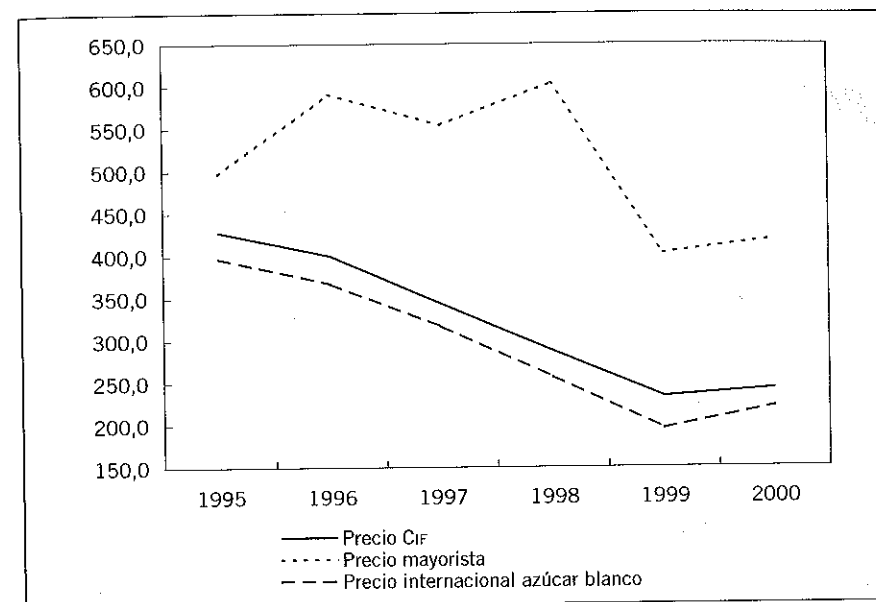
car blanco, rubro que considera también la producción de bienes con un mayor valor agregado. Sin embargo, como han destacado Roldán y Salazar (2002, p. 17), las cifras de exportación expresadas en términos de valor muestran que el azúcar blanco pasó a ser el principal componente del azúcar exportado. La lectura adecuada de esta paradoja es que el precio relativo internacional ha sido sustancialmente favorable al azúcar blanco, un producto que tiene un mayor valor agregado. La estructura de oferta y demanda de azúcar también registra la reducida importancia que tiene el renglón de mieles. Este tipo de producto es la base de la elaboración de alcoholes, la cual ha tenido un gran desarrollo en los últimos años (en Brasil, por ejemplo) y tiene importantes perspectivas en Colombia en cuanto el precio del petróleo alcance altos niveles.

Las políticas proteccionistas a nivel internacional han sido la razón de la profunda ineficiencia con que funciona el mercado del azúcar. Gran parte de las distorsiones que se observan proviene de un conjunto limitado de países que incluye, curiosamente, tanto grandes importadores y consumidores como países productores y exportadores. Es de particular importancia la protección que Europa, Estados Unidos y los países del Cono Sur le otorgan a la producción de azúcar de remolacha, mucho más costosa y de inferior calidad al azúcar de caña. Son también muy importantes los efectos de las medidas que dificultan o impiden el acceso a los mercados, las cuales, a su vez, dificultan la profundización del comercio internacional (Lee Burnquist y Bacchi, 2002, pp. 139-140).

En ese difícil entorno surge el interrogante acerca del éxito exportador y la expansión de la agroindustria azucarera colombiana. Una parte de la respuesta se puede inferir de la información que aparece en el Cuadro 29. La participación de las importaciones dentro de la oferta es relativamente reducida, la demanda de azúcar colombiana se satisface en su mayoría con producción nacional, pues prácticamente no tiene importaciones que compitan con su agroindustria azucarera.

De otro lado, la vocación exportadora se consolida cuando ya se podría certificar una larga tradición productora. La consolidación de las exportaciones colombianas ha estado en todo caso acompañada por la defensa del mercado nacional, tal y como se puede constatar en el Gráfico 65, el cual muestra cómo la política comercial del final del siglo aisló al mercado nacional de las fluctuaciones del precio internacional. En un período en el que el precio internacional muestra una tendencia descendente, el precio interno al por mayor aumenta en algunos años.

Gráfico 65
Precios Cif y mayorista del azúcar blanco colombiano, 1995-2000
(US$/tonelada)



Fuente: Fao (2002). Cálculos propios.

A finales de siglo estaba prevista la activación del Fondo de Estabilización de Precios para el azúcar establecido por la Ley 101 de 1993[124]. Con un instrumento de ese tipo se reforzaría aún más esa tendencia de estabilización de los precios. Las políticas de estabilización de ingresos de los productores y exportadores tienen como consecuencia la generación de distorsiones en otros mercados que utilizan el azúcar como insumo y puede llegar a desconectar el mercado nacional del internacional. Un ejemplo que citan Roldán y Salazar (2002, p. 24) es la producción de confites. En esta industria el azúcar representa aproximadamente el 26% de los costos y cuenta con un precio interno alto, lo cual afecta la competitividad del producto final ya que compite con países que producen con tecnologías similares pero con materias primas más baratas, en muchos casos subsidiadas, haciendo que el producto colombiano pierda competitividad tanto en el mercado interno como en el externo.

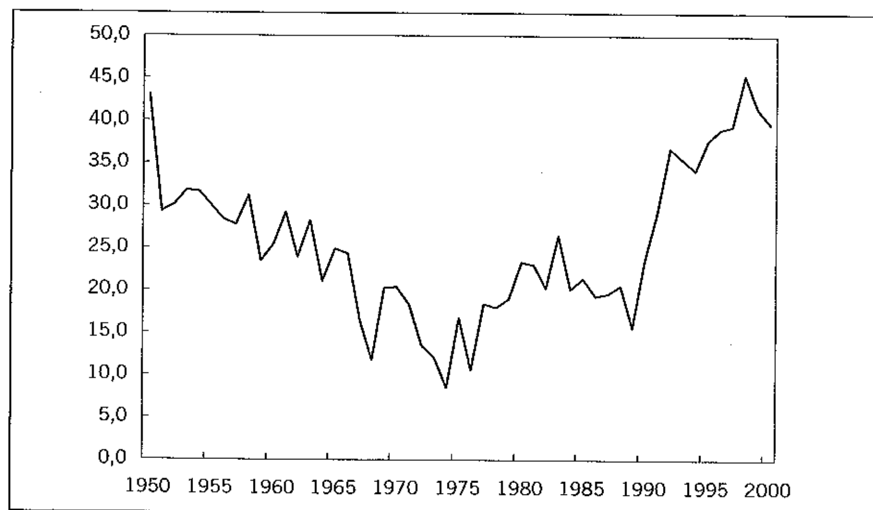
[124] El Fondo empezó a funcionar en 2001.

El papel de los cultivos transitorios

La dinámica de desarrollo de la agricultura en la segunda mitad del siglo XX dependió en buena medida del papel desempeñado por los cultivos transitorios en la generación de empleos y producto en el sector y por los recursos públicos que se destinaron a apoyar su desarrollo. El fuerte auge de los cultivos permanentes en los últimos quince años del siglo XX y el desplazamiento de los cultivos transitorios han opacado la importancia que tuvieron estos últimos entre 1950 y 1980, período en el cual representaron cerca del 25% del valor de la producción agropecuaria y crecieron a tasas promedio anuales de 3,6%. El debilitamiento de los cultivos transitorios llevó al incremento de la brecha de producción en relación con los permanentes (Gráfico 66) y un cambio sustancial en la proporción del área cultivada en cada tipo de producto (Gráfico 67). El cambio en la dinámica de crecimiento de la producción de estos cultivos se concentró entre 1990 y 2000, década en la cual decrecieron en 2,5% (Cuadro 24).

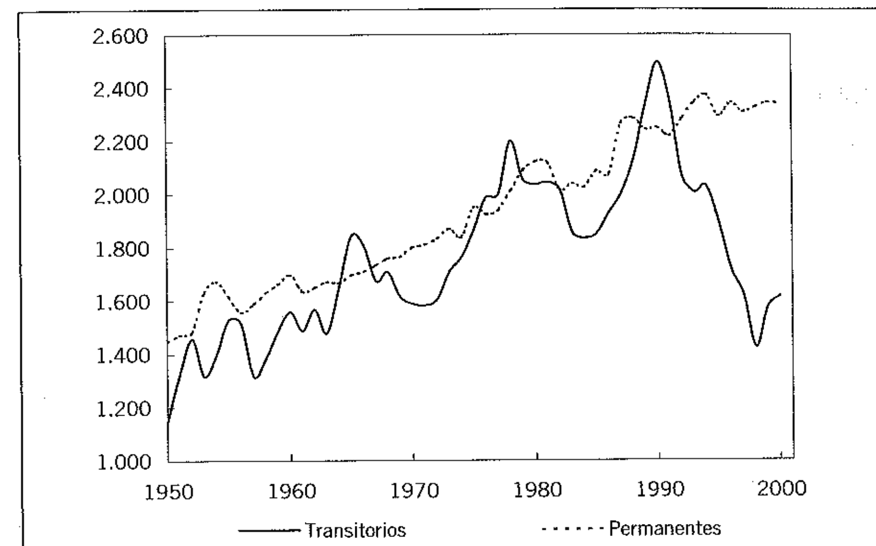
Algunos autores coinciden en afirmar que la sostenibilidad económica de los cultivos transitorios se vio afectada con la apertura debido a que su desarrollo

Gráfico 66
Índice de brecha del valor de los cultivos permanentes frente a transitorios en Colombia, 1950-2000
(Porcentaje)



Nota: Índice de brecha = (valor de permanentes - valor de transitorios) / valor de la producción agrícola.
Fuente: Suárez *et al.* (2004).

Gráfico 67
Área de cultivos permanentes y transitorios en Colombia
(Miles de hectáreas)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. DNP. Cálculos propios.

se dio en gran medida al amparo de políticas de sustitución de importaciones de materias primas. La producción se vio beneficiada por la existencia de barreras de protección frente a la competencia extranjera, transferencias de ingresos a los productores mediante los precios de los productos y tasas subsidiadas de interés, así como subsidios directos pagados con recursos del presupuesto nacional. Como se mostró en el capítulo III, estas barreras arancelarias no se redujeron y, por el contrario, aumentaron en la última década del siglo XX. Lo que sí disminuyó fue otro tipo de soportes de política que en el pasado apoyaron los cultivos transitorios (crédito de fomento, apoyos de precios, etc.). Como afirma Balcázar: "La mayoría de los cultivos *transitorios sustitutivos de importaciones*, que conformaron buena parte del sector de agricultura moderna, tuvo ese origen. Es el caso de los cultivos de sorgo, algodón, soya, maíz amarillo, cebada e, incluso, arroz" (Balcázar *et al.*, 2003, p. 3). Por esta razón, estos cultivos han disminuido su producción ante la ausencia de los apoyos artificiales (a excepción del arroz). Las excepciones a ese desempeño se encuentran en la producción de papa y hortalizas, la cual ha logrado mantenerse y consolidarse dentro de la producción agropecuaria nacional.

Auge y ocaso del algodón

Las necesidades de fibra de algodón de la industria textil colombiana se cubrieron básicamente con importaciones hasta los años cuarenta. Entre 1940 y 1947, la participación de las importaciones en el consumo local de algodón era en promedio de 75% (Ocampo y Montenegro, 1984, p. 213). Sin embargo, después de finalizada la segunda guerra mundial, los precios mundiales del algodón se elevaron considerablemente. Esta circunstancia propició una serie de medidas de fomento que, con el tiempo, aceleraron el crecimiento de la producción nacional de algodón.

La baja uniformidad de la fibra nacional y los bajos precios internacionales habían llevado a que los industriales prefirieran comprar la materia prima en el mercado externo. La nueva situación de la posguerra los persuadió de hacer todo el esfuerzo para desarrollar tecnológicamente el cultivo local[125]. Fue esa la razón que llevó a que los empresarios financiaran la creación, en el año 1947, del Instituto de Fomento Algodonero (IFA).

Esa primera iniciativa se integraría posteriormente a las acciones de fomento de la administración de Ospina Pérez. El gobierno, para comenzar, modificó la naturaleza del IFA y lo convirtió en una entidad pública con la participación en su junta directiva de textileros, agricultores y el Estado. El plan de fomento del algodón se basaba en tres instrumentos en todos los cuales participaba el IFA: la distribución de semillas de calidad probada, la asistencia técnica a los cultivadores y la comercialización del producto. De otro lado, el gobierno, con base en la Ley de Absorción Obligatoria, determinaba precios remunerativos para el agricultor y si los industriales no compraban, tampoco obtenían las licencias de importación para llenar sus necesidades de materia prima.

En los años cincuenta, el cultivo del algodón fue uno de los grandes beneficiarios de las políticas de fomento. Hacia 1952 se observa el despegue de su producción (que en ese año superó la barrera de las 10.000 toneladas) y el comienzo del descenso de las importaciones. De esta forma, en el quinquenio 1955-1959, la producción se situó en un promedio anual de 29.638 toneladas e incluso se exportaron las primeras toneladas en 1959 (Bonnet, 1998, p. 6).

Poco a poco, el gremio privado —Federación Nacional de Algodoneros (Federalgodón)— fue tomando las actividades del IFA. Primero comenzó a

[125] A partir de la década de los años treinta se habían hecho algunos esfuerzos dispersos y poco articulados con la creación de granjas experimentales y la adaptación de variedades importadas.

importar insecticidas y se encargó de la lucha contra las plagas, y posteriormente se haría cargo de las exportaciones. Hacia 1960 la intervención del gobierno por medio del IFA se limitaba a prestar servicios de extensión, promoción del cultivo de la palma y arbitraje en las controversias entre Federalgodón y el organismo encargado de las compras de fibra de algodón para la industria textil, la Distribuidora de Algodón Nacional (Diagonal), el único comprador interno. En 1968, el IFA dejó de existir, las tareas de investigación se trasladaron al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y las actividades de desmote al Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) (García, 2004).

Un impulso adicional al cultivo provino del giro hacia una política de reforma agraria que se dio a comienzo de los años sesenta. Bernal (2004) sugiere que en ciertas regiones del país, como la del Cesar, la reforma de 1961 fue determinante en la incorporación de tierras a la producción de algodón. El temor a la expropiación llevó al desmonte y la siembra de tierras ociosas como una forma de probar ante el Estado que estaban adecuadamente explotadas. El desmonte estuvo ligado a la democratización de la tenencia de la tierra o, en otras palabras, al cambio de los derechos de propiedad de este factor productivo.

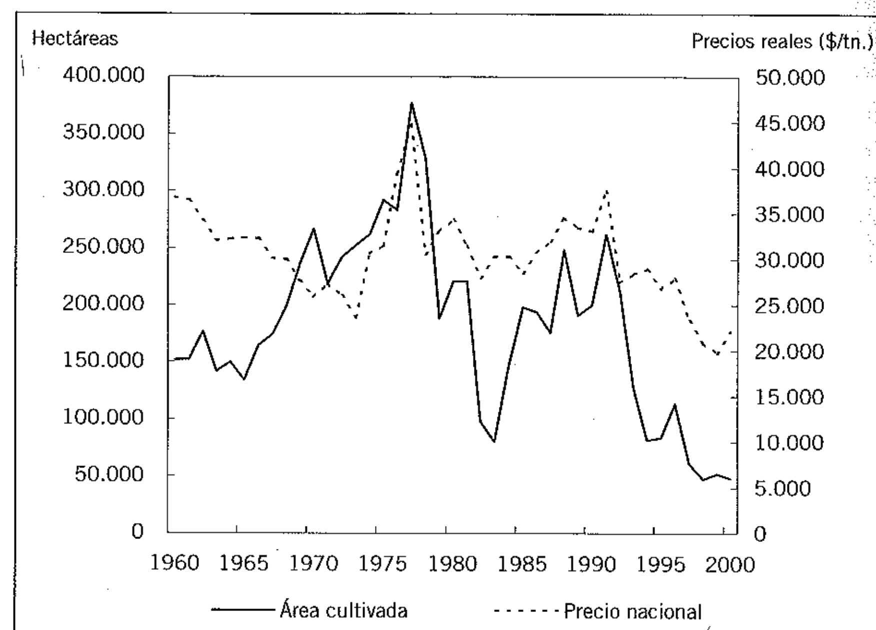
La lógica del proceso se basaba en la escasez de mano de obra y en la concentración de la tierra. En muchas ocasiones se incorporaron agricultores trashumantes que tenían experiencia en el cultivo y se les ofrecieron contratos en los cuales se les entregaba tierra —en algunos casos desmontada, en otros no— a cambio de un pago en especie. La irrigación de la gran cantidad de recursos que el Estado suministraba para sustituir las importaciones, sumada al hecho de que las instituciones propias de la gran explotación ganadera no fueron un obstáculo al avance de la producción, llevó al aumento en la demanda por tierra. En presencia de una significativa escasez de fuerza de trabajo, las condiciones de acceso a la tierra tuvieron que cambiar. Ese proceso estimuló el mercado de tierras y la alta productividad estimuló, a su vez, algún tipo de reforma en su utilización (Bernal, 2004, p. 29).

Como resultado de lo anterior, se dio un crecimiento sostenido en la producción, la cual alcanzó en 1977 un máximo histórico de 476 mil toneladas de algodón semilla (160 mil toneladas de fibra de algodón) y una extensión de 377 mil hectáreas. Como se observa en el Gráfico 68, la expansión del área cultivada en algodón en los años sesenta no se dio al tiempo con el aumento del precio nacional. Por el contrario, en ese período el precio relativo del algodón tiene una tendencia negativa que cambia únicamente en 1973, hecho que también apoyaría el argumento de Bernal.

Por otro lado, una parte muy importante de esa nueva producción de algodón se llevó a cabo en la Costa Caribe y, en particular, en el Cesar. Se estima que para finales de los setenta la producción de la llamada región Costa/Meta se hacía en una extensión que representaba el 79% del área total cultivada en el país. La incorporación al cultivo del algodón de las feraces tierras del Caribe seco a mediados de la década de los sesenta permitió el aumento de la rentabilidad física en la producción (Gráfico 69).

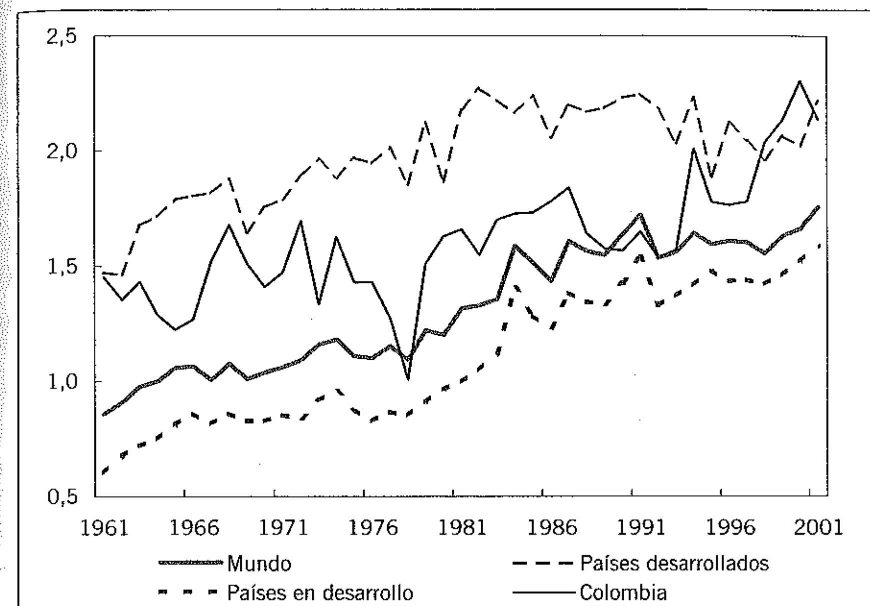
La dinámica del cultivo fue impulsada por la demanda externa: en 1968, las exportaciones (58.222 toneladas) superaron el consumo nacional aparente (54.751 toneladas). A partir de este año y hasta 1977, la fibra de algodón se convirtió en uno de los primeros productos de exportación del país dentro del rubro de las no tradicionales. En efecto, las exportaciones de algodón representaron en los años setenta el 3,7% de las exportaciones totales y el 10,1% de las no tradicionales. Ese auge exportador fue una consecuencia directa de los estímulos que se diseñaron con la intención de diversificar las exportaciones

Gráfico 68
Área cultivada y precio nacional del algodón
(IPC base = 1998)



Fuente: Bonnet (1998). Bernal (2004). Cálculos propios.

Gráfico 69
Rendimiento de la semilla del algodón
(Toneladas/hectárea)



Fuente: FAO (2002). Cálculos propios.

durante el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970). El algodón, en particular, fue uno de los productos beneficiados por los incentivos a las exportaciones que creó el Decreto 444 de 1968 y, en especial, por el Certificado de Abono Tributario (CAT), subsidio directo que buscaba diversificarlas[126].

Como se observa en el Gráfico 68, a partir de 1977 los precios nacionales se desplomaron como consecuencia de la caída del precio internacional. Esta circunstancia precipitó el comienzo del fin de la actividad algodonera. La organización gremial no acopió los suficientes recursos para diseñar mecanismos que morigeraran las crisis o mejoraran la tecnología de producción. De hecho, no hubo el desarrollo y la adaptación de especies a las condiciones locales, lo cual incidió en obtener altas pérdidas generadas por plagas. La crisis, de otro lado, coincidió con las dificultades de la industria textil, con lo cual se afectaron las compras nacionales y se fracturaron para siempre las estructuras tradicio-

[126] Posteriormente reemplazado por el CERT.

nales de negociación, siempre mediadas por el gobierno, entre industriales y agricultores. La puja de intereses entre la industria y la agricultura, entre Diagonal que era el monopolio de los textileros y la Federación de Algodoneros que pretendía ejercer el monopolio de las ventas, terminó por favorecer a la industria, en momentos en que se veía exigida a reducir costos, so pena de quebrar, y por tanto, asegurar sus suministros del mercado internacional (Bernal, 2004, p. 66).

Durante los años ochenta y noventa, las condiciones en el mercado mundial de algodón se modificaron profundamente con el ascenso de China y Pakistán como productores, la liberación de los inventarios norteamericanos y el ingreso de los antiguos países de la Unión Soviética al mercado. De acuerdo con Samacá (1993, p. 109), este último factor explica el aumento de la cantidad de algodón comercializado en el mundo en más de 1,5 millones de toneladas, cantidad equivalente al comercio de la antigua Unión Soviética. Debido a su disolución, Uzbekistán la ha reemplazado como segundo exportador del mundo y Rusia se ha convertido ahora en el mayor importador.

En esas condiciones poco propicias para una actividad que había basado buena parte de su desarrollo en el apoyo estatal, el área cosechada en algodón nunca se recuperó y aunque el cultivo permaneció en las mejores tierras, lo cual evitó que los rendimientos físicos se desplomaran (Gráfico 69), esto no fue suficiente para superar la crisis que se venía incubando desde los setenta. Al final del siglo se cultivaban 48 mil hectáreas de algodón en el país, el mismo nivel que se tenía al comenzar la década de los cincuenta. Las importaciones habían vuelto a crecer y desde 1993 el país volvió a ser un importador neto de algodón. Las exportaciones se estancaron y en el año 2000 prácticamente habían desaparecido[127].

En la región del Cesar el colapso algodonero trajo como efecto colateral el decrecimiento del hato ganadero y la reducción del área cosechada en otros productos. En ese departamento en especial, el auge algodonero había arrastrado el crecimiento de múltiples actividades para brindar diferentes bienes y servicios a las necesidades del cultivo y de sus cosechadores. Al interrumpirse el flujo de ingresos provenientes de esa actividad central, colapsaron también nuevos y tradicionales sectores de la economía regional. La ganadería fue uno de los

[127] De acuerdo con cifras de Conalgodón, en 2000 se exportaron 97 toneladas métricas y se importaron alrededor de 58 mil toneladas métricas.

negocios que más sufrió al derrumbarse la economía del Cesar, a pesar de que los recursos que quedaron ociosos debido a la crisis algodonera se dirigieron en parte hacia ella.

Arroz y labor gremial

Con el despegue del cultivo de arroz en el Tolima a mediados del siglo XX se empieza a consolidar uno de los cultivos transitorios más importantes del sector agropecuario. El departamento del Tolima, por sus características agroecológicas, su cercanía a los principales centros de consumo en el interior del país y por la creciente demanda de alimentos de las zonas cafeteras próximas a él, brindó condiciones adecuadas para la expansión del cultivo. Posteriormente, el arroz aumentó de manera sustancial su productividad en tanto fue un protagonista central de los paquetes tecnológicos producidos por la revolución verde[128], primero generados a partir del convenio ICA-CIAT-Fedearroz y, posteriormente, por la investigación privada. Con estos elementos, el cultivo alcanzó tasas de crecimiento de la producción superiores al 4,5% durante la segunda mitad del siglo XX[129].

Una consecuencia de la adopción de la tecnología de la revolución verde en el caso del arroz fue el aumento en el rendimiento, el cual pasó de 1,94 a 4,25 toneladas por hectárea entre 1966 y 1975, y la producción, la cual se triplicó, acercándose a los dos millones de toneladas en 1978. El primer impacto de la tecnología del arroz generada por la revolución verde se amortiguó con el tiempo. Al cerrarse la década de 1070 y durante los veinte años siguientes, no se registró un aumento del rendimiento considerable y la producción se mantuvo relativamente constante. Al finalizar el siglo, según informes de la FAO (2002), Colombia ocupaba en rendimientos por hectárea de arroz el puesto 28 en el mundo y el sexto entre los países de América del Sur, después de Perú, Uruguay, Argentina, Chile y Venezuela. En comparación con los grandes productores mundiales, Colombia se había retrasado en términos de rendimientos físicos (Gráfico 70). Mientras a finales del siglo XIX en el país se obtuvieron 4,8 toneladas de arroz paddy

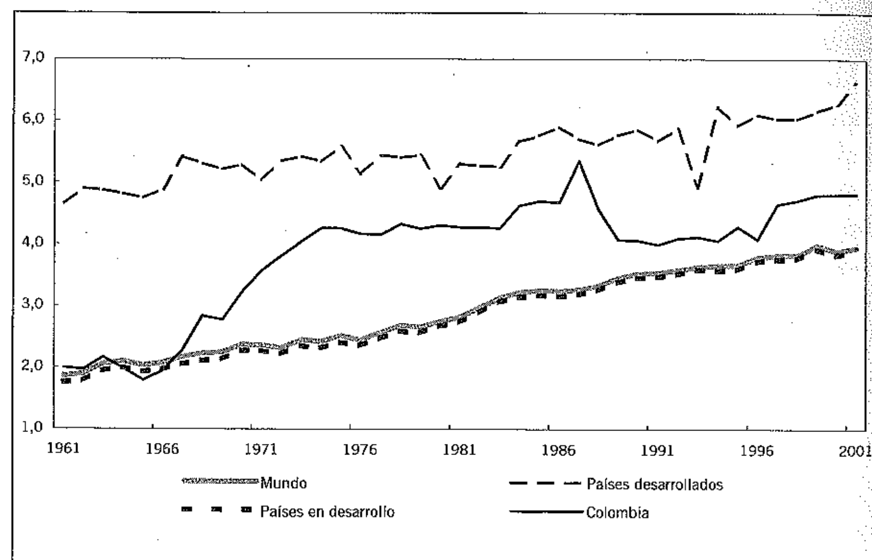
[128] Sobre la revolución verde, véase más adelante en la sección sobre investigación.

[129] En ese mismo período, la tasa de crecimiento promedio anual de las hectáreas cultivadas fue tan sólo de 1,45%.

por hectárea, en China, que es el principal productor mundial, se lograron más de 6 toneladas (Balcázar *et al.*, 1998, p. 6). En relación con el rendimiento promedio mundial, Colombia siempre ha estado en una posición favorable. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con cultivos como la papa, el algodón, la caña de azúcar o la palma, nunca ha estado cerca o por encima del promedio de los países desarrollados.

Uno de los principales rasgos que existen alrededor del cultivo de arroz es la labor eficaz del gremio arrocero, la Federación de Productores de Arroz (Fedearroz). Con una balanza comercial permanentemente deficitaria y con unos rendimientos físicos que se alejan de los observados en los países desarrollados, el gremio ha sabido interponer, en especial en los años posteriores a la apertura comercial, sus oficios para lograr que el instrumental de medidas comerciales disponible dentro de la Comunidad Andina sea utilizado a su favor[130]. En buena

Gráfico 70
Rendimiento del arroz paddy
(Toneladas/hectárea)



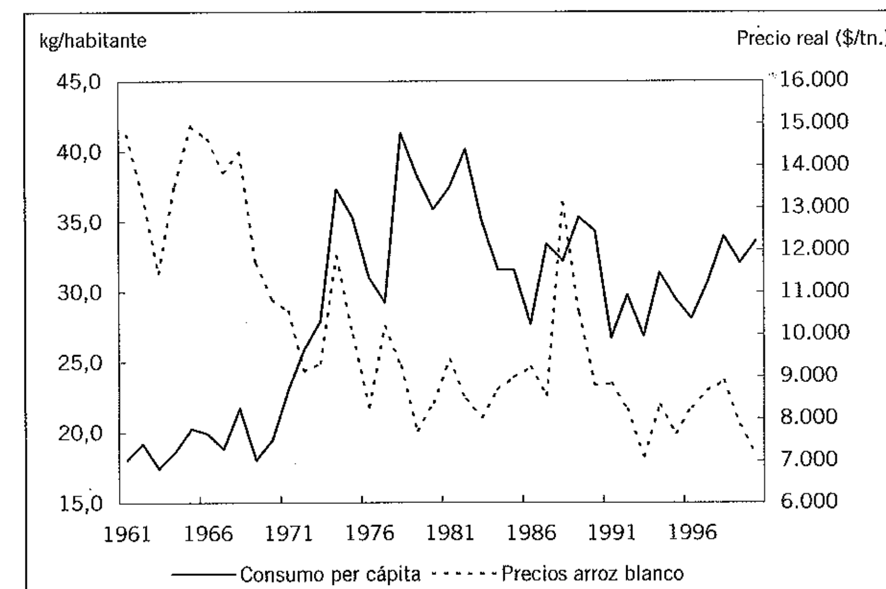
Fuente: FAO (2002). Cálculos propios.

[130] En el capítulo III se hace un recuento de las medidas utilizadas por los arroceros para proteger su producción.

medida, la permanencia del cultivo se explica por "la labor de la federación de arroceros que ha sabido aprovechar las asimetrías que se dan en el régimen de protección colombiano, en el que los principales beneficiarios son aquellos productos con agremiaciones fuertes y con altos grados de organización. Pareciera que el grado de protección del producto refleja ante todo el poder de gestión de los productores ante el Estado, en vez de una visión estratégica para el crecimiento del sector" (Balcázar *et al.*, 1998, p. 57).

Lo particular es que el cultivo del arroz no ha sido de grandes extensiones, "por el contrario, la mayoría de los terrenos sembrados en arroz no superan las 50 hectáreas" (Fedearroz, 2001, p. 44). La producción sigue enfocada hacia el consumo interno, el cual ha crecido de manera relativamente estable conforme se fueron consolidando los centros urbanos a partir de los años cincuenta. Como se observa en el Gráfico 71, a partir de mediados de los años setenta el consumo per cápita se ha mantenido por encima de los 26 kilogramos por habitante, permitiéndole al cultivo mantenerse dentro de los productos relevantes del sector agropecuario colombiano.

Gráfico 71
Consumo per cápita frente a precio real del arroz blanco en Colombia
(IPC base = 1998)



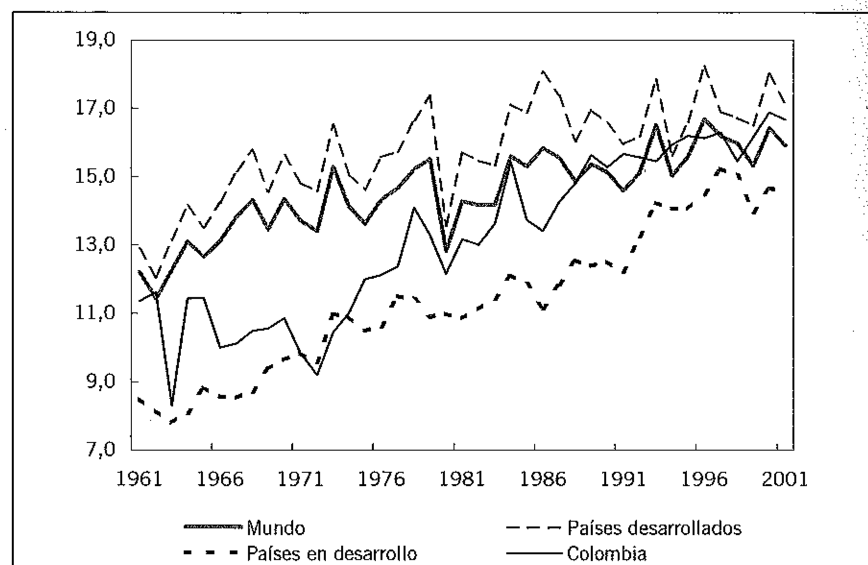
Fuente: Martínez *et al.* (2004, p. 11). Observatorio agrocadenas. FAO. Cálculos propios.

En cuanto a los precios, Fedearroz (2001, p. 58) afirma que el reducido número de compradores de materia prima ha disminuido el poder de negociación de los productores. Además, también sostiene que en los últimos quince años del siglo XX se presentó una reducción de más del 50% en el número de molinos, mientras el número de productores aumentó sin que alguno en particular tuviera la capacidad de afectar sustancialmente las cotizaciones al momento de vender.

Papa, un cultivo de pequeños y medianos productores

La papa podría considerarse uno de los casos exitosos de los cultivos transitorios. Es uno de los pocos que logró aumentar su participación en el valor de la producción agropecuaria al pasar de 2,14% en 1950 a 4,56% en el año 2000. Para ello, contó con una tasa de crecimiento promedio anual del rendimiento de 2,7% en el mismo período y con una estructura de producción dominada por pequeños y medianos productores. Además, como se observa en el Gráfico 72, el país pasó de una posición muy desfavorable en términos de rendimientos físicos a principios de los años setenta a competir con el promedio de los países desarrollados a fines de siglo. La papa obtuvo una tasa de crecimiento de los rendimientos superior a la alcanzada por el promedio mundial, los países en desarrollo y los países desarrollados a lo largo de los últimos treinta años del siglo XX.

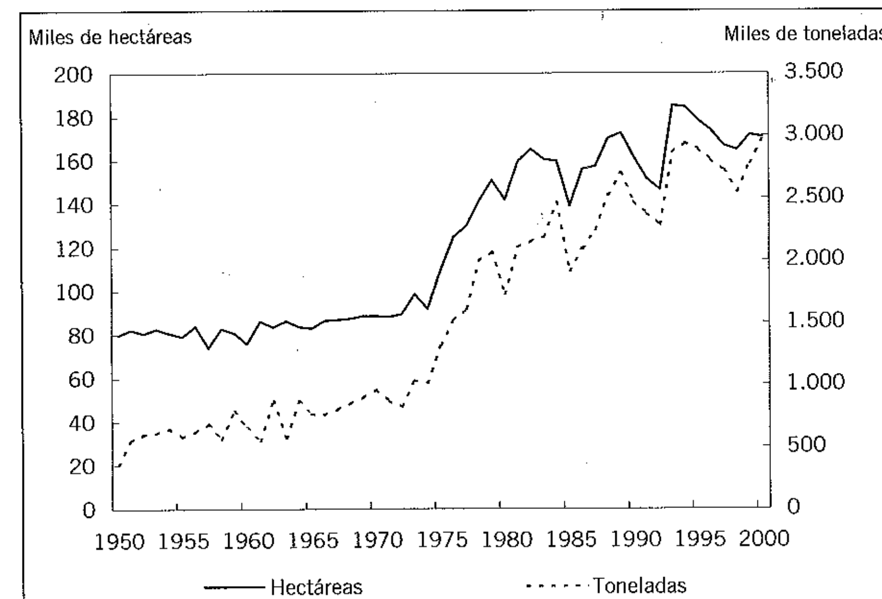
Gráfico 72
Rendimiento de la papa
(Toneladas/hectárea)



Fuente: FAO (2002). Cálculos propios.

En términos de valor de la producción de los transitorios, la papa pasó de representar el 9,2% en 1950 al 25,3% en 2000, ubicándose por encima del maíz y las hortalizas (que en 1950 representaban el 28,4% y el 35,9% del valor de la producción de los transitorios, respectivamente). A su vez, el cultivo representó el 10,6 % del área dedicada a cultivos transitorios en el año 2000. Como se observa en el Gráfico 73, este cultivo logró aumentar tanto el área como la producción a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, contrario a lo que ocurrió con la mayoría de cultivos transitorios, los cuales vieron aumentar sus rendimientos debido a que la caída en la producción se daba a la par con una caída mucho más que proporcional en las hectáreas cultivadas, revelando la salida de los productores menos eficientes.

Gráfico 73
Producción y hectáreas de papa, 1950-2000



Fuente: Ministerio de Agricultura.

Además de representar el cuarto alimento básico a nivel mundial en la década de los noventa (después del trigo, el arroz y el maíz), este cultivo tiene la particularidad de ser de medianos y pequeños productores, con un alto porcentaje de generación de empleos e ingresos. En cuanto a los productores colombianos, éstos pueden clasificarse en tres grupos: los pequeños (menos de tres hectáreas), los cuales representan el 90% de los cultivadores y el 45% de la producción; los medianos (de tres a 10 hectáreas), los cuales aportan el 35% de la producción y constituyen el 7% de los cultivadores; y, por último, los grandes productores (de más de 10 hectáreas), los cuales participan con el 20% de la cosecha y representan el 3% de los cultivadores. Dentro de esta clasificación el producto contribuía hacia el año 2000 con el sostenimiento de alrededor de 90.000 familias vinculadas con la explotación directa y con la generación de 20 millones de jornales al año. Además, se constituye en la actividad que más utiliza los servicios de transporte terrestre y en el producto de origen agrícola con mayor demanda de fungicidas e insecticidas (Martínez *et al.* 2001, p. 2).

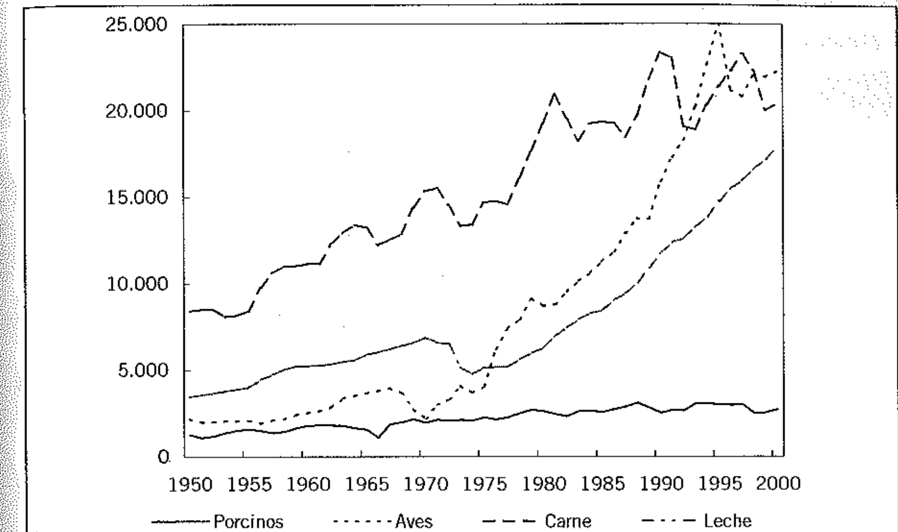
La papa prueba ser entonces un cultivo de la economía campesina que ha logrado una tecnificación apreciable, y que atiende un creciente consumo y lo hace también con grandes oscilaciones de precios, aunque en promedio ha dado lugar a una baja relativa de su cotización, reflejo de sus rendimientos crecientes.

Sector pecuario

En el período comprendido entre los años 1950 y 2000, el valor de la producción pecuaria colombiana creció a una tasa promedio anual de 2,9%. En este lapso, dicha producción representó entre el 30 y el 40% del PIB agropecuario. En el sector pecuario se dieron cambios en la dinámica de crecimiento como resultado de la incorporación tecnológica, la capacitación y las transformaciones en la estructura demográfica. Así, mientras el valor de la producción de carne de res y porcicultura creció a una tasa que no alcanzó el 2% anual, el de la avicultura lo hizo a más del 5% y el de la producción de leche se ubicó alrededor de 3,5% (Gráfico 74). Estas tasas de crecimiento permitieron que se diera una recomposición de la participación de los diferentes subsectores en el valor de la producción pecuaria (Gráfico 75).

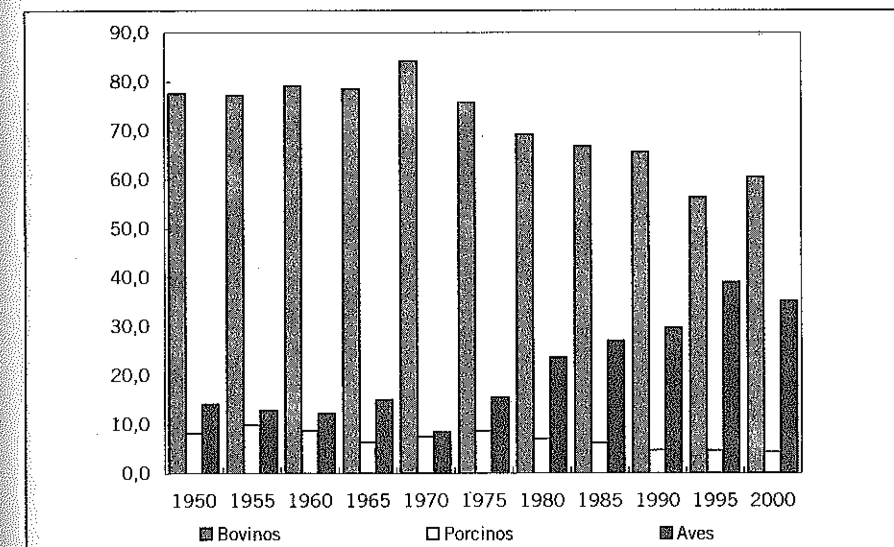
En la primera mitad de la década de los cincuenta, la producción bovina representaba el 77,6% de la pecuaria total, mientras la porcina el 8,2% y la avicul-

Gráfico 74
Valor de la producción pecuaria por actividades
(Millones de pesos de 1975)



Fuente: Ministerio de Agricultura. Dirección General Pecuaria.

Gráfico 75
Participación en el valor de la producción pecuaria
(Porcentaje)

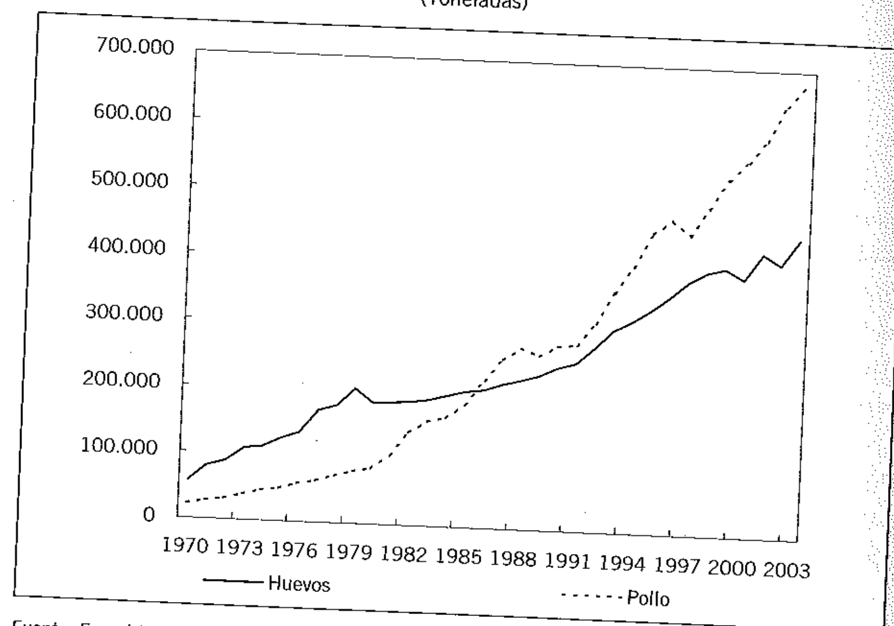


Fuente: Ministerio de Agricultura. Dirección General Pecuaria.

tura el 14,2%. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta no se presentaron cambios drásticos en la composición. Sin embargo, la avicultura empezaba a ganar espacios en la producción y la demanda. Para 1980, la producción bovina había perdido alrededor de ocho puntos porcentuales, representando el 69,25% de la producción, mientras la avicultura aportaba el 23,6% y la porcícola 7,1%. Los años ochenta y noventa se caracterizaron por la tecnificación de la avicultura, el estancamiento de la producción porcícola, y el lento crecimiento de la producción de carne de bovino, lo cual condujo a que en el año 2000 el subsector avícola representara cerca del 36% del valor de la producción pecuaria, la ganadería el 60%, y la porcicultura tan sólo el 4%.

La vigorosa expansión de la avicultura y el desplazamiento relativo de la producción bovina son, en consecuencia, los rasgos más importantes de la estructura de la producción pecuaria. La avicultura experimentó un proceso de crecimiento y consolidación en el mercado interno que se apoyó en el crecimiento de la demanda que acompañó a la expansión urbana, en la generación de conocimiento y en el apoyo institucional durante los años cincuenta. En

Gráfico 76
Producción avícola, 1970-2003
(Toneladas)



Fuente: Fenavi-Fonavi.

las dos décadas siguientes se abrió la puerta a la incorporación de tecnología y a la ampliación del aparato comercial propiciada por el abaratamiento de los alimentos importados que se dio después de la apertura. Con esas posibilidades, la producción avícola creció entre 1970 y 2000 vertiginosamente (Gráfico 76), jalonando el valor de la producción del sector pecuario.

Ganadería

Hacia 1950, las haciendas emblemáticas de la ganadería de la Costa Caribe, la Marta Magdalena y la Cruz del Río, se encontraban debilitadas después de que hacia 1936-1937 habían llegado a ocupar una extensión de más de 32 mil hectáreas entre las dos y a tener un inventario de 26 mil cabezas de ganado[131]. Esas haciendas tecnificadas y muy dinámicas habían dado paso a una producción que aunque no menos extensiva sí era mucho menos productiva. Muchas de las regiones de desarrollo de la ganadería a lo largo del siglo fueron zonas de expansión de la frontera agrícola. En éstas el sistema de producción era primitivo, con una infraestructura mínima de transporte y escasez de mano de obra. Fue la observación de esa situación lo que llevó a Currie (1951) a afirmar que en Colombia se hacía un uso antieconómico de la tierra, pues si bien dos terceras partes de la población vivía en el campo y se sostenía con la agricultura, esta actividad se hacía en 2,33 millones de hectáreas, mientras que la ganadería ocupaba 43 millones de hectáreas. La mala utilización de la tierra se daba porque ésta era vista como una fuente de riqueza y de poder, más allá de ser considerada como capital productivo. Por esta razón, el latifundio se ubicaba en tierras planas y fértiles, mientras que las pequeñas fincas encargadas de la producción poseían suelos pobres encaramados en las faldas de las montañas. Este fenómeno se veía agravado, según Currie, por las reducidas tarifas de los impuestos sobre la tierra, lo cual además entorpecía el suministro de facilidades higiénicas y de educación en los sectores rurales, puesto que tales impuestos son casi siempre la fuente principal de ingresos de los gobiernos locales.

---

[131] Hacia la mitad del siglo, la hacienda Cruz del Río, propiedad de la casa Held, había perdido una parte sustancial de su terreno, entregado como indemnización de guerra. La hacienda sería finalmente liquidada en 1963. Por su parte, en 1954 se disuelve y entra en liquidación la Sociedad Agrícola del Sinú, propietaria de la Marta, al fallecer Carolina Vásquez de Ospina. Los socios constituyeron la sociedad mercantil anónima Ganadera del Sinú, a la cual transfirieron el dominio y la posesión de todos los bienes de aquélla. Posteriormente, la Martha fue dividida entre los herederos. Véase Ocampo (1999, p. 57).

Al finalizar el siglo se pueden señalar dos hechos esenciales que transformaron la ganadería colombiana. En primer lugar, dejó atrás la explotación extractiva tradicional que tanto alarmó a Currie y que se llevaba a cabo en grandes extensiones de terreno y hatos inmensos que sólo se visitaban una vez al año para recoger el ganado adulto y llevarlo a los pastos de engorde final. Al finalizar el siglo se constata que la ganadería se ha tecnificado y ha aumentado su productividad. En segundo lugar, la ganadería ha sido uno de los sectores más afectados por el recrudecimiento de la violencia, en especial en la última década del siglo pasado. Como se constata en algunos trabajos como el de Echandía (1998), desde la séptima conferencia de las FARC, en 1982, se ha dado un continuo crecimiento de los frentes de esa organización en zonas que experimentan transformaciones hacia la ganadería extensiva (Meta, Caquetá, Magdalena Medio y Córdoba) o hacia la agricultura comercial (zona bananera de Urabá, partes de Santander y sur del Cesar).

El proceso de renovación productiva comenzó en el decenio de los sesenta con la aparición de un mercado externo que impulsó los cambios en las áreas ganaderas. Mientras la ganadería estuvo circunscrita a un mercado interno de moderado crecimiento, la alternancia cíclica de escasez, precios altos, sobreoferta y baja de precios limitó los sucesivos episodios de inversión y tecnificación. La exportación, primero a los mercados europeos desde 1969 y, posteriormente, a los países vecinos de 1975 en adelante, generó una presión de demanda externa y prolongó el período de precios remunerativos. Con ello aumentaron las inversiones en pastos y división de potreros, mejoraron el manejo y la selección genética, bajó la edad de sacrificio y aumentó la productividad (CEGA, 1994, p. 113).

Con el cierre de los mercados externos y el debilitamiento de la economía doméstica en la década de los ochenta, la ganadería buscó otros rumbos. Comienza en ese momento el recurso marginal al ordeño como una salida para el negocio ganadero. Posteriormente, la transformación de la ganadería se consolidaría con la expansión de la producción de doble propósito[132].

[132] De acuerdo con Arias *et al.* (1990), el sistema especializado en leche es aquel en el que la vaca es ordeñada sin ternero al pie y el ternero macho es descartado usualmente a los pocos días de nacido; las vacas son generalmente puras o con un alto porcentaje de genes proveniente de razas europeas bos taurus (i.e., holstein) y son suplementadas con alimentos concentrados; por tanto, la productividad de leche es alta. Por otro lado, el sistema de doble propósito es aquel en el que el ternero macho es levantado y vendido después del destete y la vaca es ordeñada con el ternero al pie. Adicionalmente, las vacas tienen un alto porcentaje de genes bos indicus (i.e., brahman) o cruces con razas bos taurus y basan su alimentación en sistemas extensivos a base de pasturas con una baja productividad de leche y carne.

La expansión de la ganadería de doble propósito

En la ganadería tradicional de tierra cálida, la leche era considerada un subproducto debido a la dificultad que existía para su almacenamiento y porque las razas criollas, históricamente mejor adaptadas a esas condiciones climáticas, no eran buenas productoras de leche. Desde los ochenta, sin embargo, ese producto pasó a ser un importante ingreso adicional para muchos ganaderos. La difusión de las razas de doble propósito (cebú, pardo suiza y normanda) fue, en últimas, lo que permitió que ese sistema de producción se adaptara a las zonas de clima templado y cálido. La producción lechera, que en el pasado era exclusiva de las zonas frías del altiplano cundiboyacense, Nariño y el oriente antioqueño, se extendió por todo el país.

Los datos del Cuadro 30 muestran que para el año 2000 la participación en el total del hato de la producción especializada en leche y carne era 4,5 y 60,2%, respectivamente, mientras que la producción de doble propósito alcanzaba el 35,3%. Un cálculo similar registrado por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990, p. 458) mostraba en 1989 una estructura en la cual más de las dos terceras partes del ganado bovino en Colombia (68%) correspondían a sistemas de producción de pastoreo tradicional y extractivo, cuyas condiciones de producción se caracterizan por la utilización extensiva de la tierra y muy bajos niveles de productividad. De los 22,7 millones de cabezas en que se estimaba el hato bovino en ese año, solamente 6,5 millones se encuentran en sistemas de pastoreo extensivo mejorado y apenas 0,8 millones correspondían a sistemas de alta productividad como los de pastoreo intensivo suplementado y en confinamiento.

La actividad ganadera se modificó profundamente con la adopción del doble propósito. Una consecuencia fue, como ya se mencionó, la expansión de la producción de leche que desde entonces se realiza en casi todo el país[133], con lo cual han aumentado los ingresos de los ganaderos que han adoptado ese sistema de producción. Se estima que en la producción actual de leche, la parte proveniente del sistema de doble propósito alcanza un 90%[134].

[133] La ganadería especializada en leche se realiza en los altiplanos cundiboyacenses, de Nariño y Antioquia. La ganadería de doble propósito se ha venido extendiendo en el piedemonte de las cordilleras y también hacia las zonas cálidas de la costa y de los llanos. Por último, la ganadería de carne es una actividad importante en la costa norte, los valles interandinos y los Llanos Orientales (Suárez, 2004, p. 3).

[134] El cálculo es para 2001 y es tomado de Viloria de la Hoz (2003).

Cuadro 30
Inventario de ganado bovino, área en pastos y capacidad de carga de la ganadería en Colombia

	1995	1996	1999	2000
Total	26.392.176	26.186.194	24.363.680	24.179.925
Hembras	17.418.181	17.576.897	15.819.355	15.274.859
Machos	8.974.277	8.609.296	8.544.325	8.905.066
Reproductores	544.506	558.914	433.331	439.581
Leche				
Total	3.618.173	996.830	1.303.915	1.093.710
Hembras	2.944.353	857.032	1.119.959	964.692
Machos	673.820	139.798	183.956	129.018
Carne				
Total	13.831.236	16.050.056	16.391.540	14.555.678
Hembras	8.131.893	10.376.731	10.073.677	8.318.926
Machos	5.699.391	5.673.325	6.317.863	6.236.752
Doble utilidad				
Total	8.943.079	9.139.308	6.668.225	8.530.537
Hembras	6.341.935	6.343.134	4.625.719	5.991.241
Machos	2.601.064	2.796.173	2.042.506	2.539.296
Área en pastos (*)	26.580.245	28.558.607	29.936.708	28.982.201
Área en pastos y malezas (*)	34.220.911	36.810.033	37.135.336	36.730.385
Capacidad de carga de pastos	0,73	0,60	0,60	0,62
Capacidad de carga de pastos y malezas	0,57	0,50	0,48	0,49

(*) Hectáreas.
Fuente: Dane-Sisac. Cálculos de Viloria de la Hoz (2003).

También se percibe un aumento de la productividad de la ganadería asociada con la introducción del doble propósito, ya que la productividad y los ingresos de las ganaderías de leche son superiores a los de ceba y doble propósito. El problema es que una mayor productividad no necesariamente significa costos de producción inferiores.

Recientemente, Holmann *et al.* (2003) han mostrado con información de campo que en el sistema de doble propósito la adopción de pasturas mejoradas y la inversión en potreros para una mejor rotación de pasturas generó mayor productividad e ingresos en todas las regiones y sistemas de producción considerados en el estudio. También se mejoró la competitividad gracias a una reducción en los costos unitarios de producción.

El sector lechero colombiano, en particular, se ha vuelto más productivo y competitivo. Holmann *et al.* (2003, p. 26) comparan el desempeño del sector en 2002 con estudios realizados doce años atrás y encuentran que la productividad de leche por hectárea aumentó en 44% en los sistemas de doble propósito y 14% en las lecherías especializadas. Este incremento redujo el costo de producción de leche en 16 y 10% en los sistemas de doble propósito y especializados, respectivamente. Dicho aumento en la productividad se debió al incremento de la carga animal de 15 y 17% en los sistemas de doble propósito y especializados, en su orden, así como también al incremento de la inversión

en infraestructura y equipo (mayor número de potreros, mejores pasturas, picadoras de pasto, equipo de riego e instalaciones). El equipo creció 258% en los sistemas de doble propósito y 37% en los sistemas especializados en la última década del siglo XX.

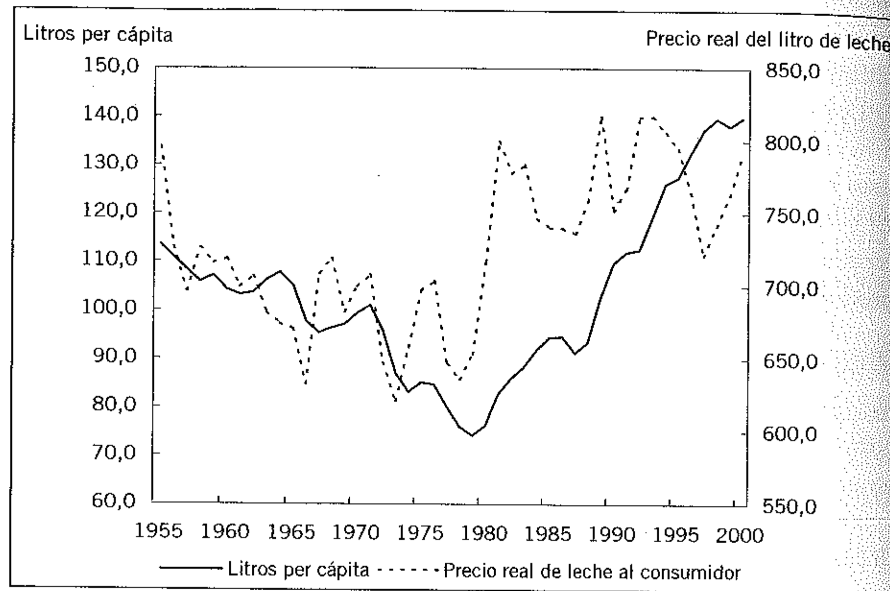
El ingreso neto por hectárea durante este período (1990-2002) decreció 27% en los sistemas de doble propósito y 69% en los sistemas especializados. Esto se debió a una reducción en el precio de leche y carne al productor del 22 y 20% en los sistemas de doble propósito y del 41 y 27% en los sistemas especializados, respectivamente. Sin embargo, la reducción de los precios al productor no se tradujo en una caída de precios al consumidor, aunque sí hay una relativa estabilidad del precio real. Esta brecha de precios quedó en manos de los supermercados y de las plantas procesadoras, las cuales expandieron y modernizaron sus equipos con tecnología de empaques de larga duración. El costo de la leche al consumidor incluye ahora un producto más procesado y un empaque más valioso que la hace menos perecedera.

De esa forma, son dos las consecuencias que ha tenido la introducción del doble propósito sobre la producción de leche en sí misma. El Gráfico 77 recoge la evolución de la producción de leche per cápita entre 1955 y 2000 y muestra un quiebre estructural de esta serie en 1979, año que podría señalarse como el momento en que empieza a difundirse ampliamente la ganadería de doble propósito. En ese punto cambia la dirección de la tendencia de la variable leche per cápita, la cual pasa de una tendencia negativa a una positiva con un crecimiento muy pronunciado que se mantiene de ahí en adelante. Hasta ese año, de otro lado, se ejercía un estricto control sobre los precios de la leche, un producto que escaseaba frecuentemente[135]. El cambio estructural en la evolución de los precios que provoca la nueva política se observa también en el Gráfico 77 con un cambio en la tendencia en la variable.

La segunda consecuencia se puede inferir a partir de la información sobre precios de la leche al consumidor del Gráfico 78 y de precios al productor del Gráfico 79. En el primer caso la información sobre precios al consumidor tomada con frecuencia mensual brinda una información complementaria de la examinada en el párrafo anterior. Acá se observa cómo los precios al consumidor habían comenzado a disminuir a principios de la década de los noventa, tendencia que se revierte en la mitad de ese período (Gráfico 78). Al mismo tiempo, los precios al productor bajan a partir de mitad de los años noventa

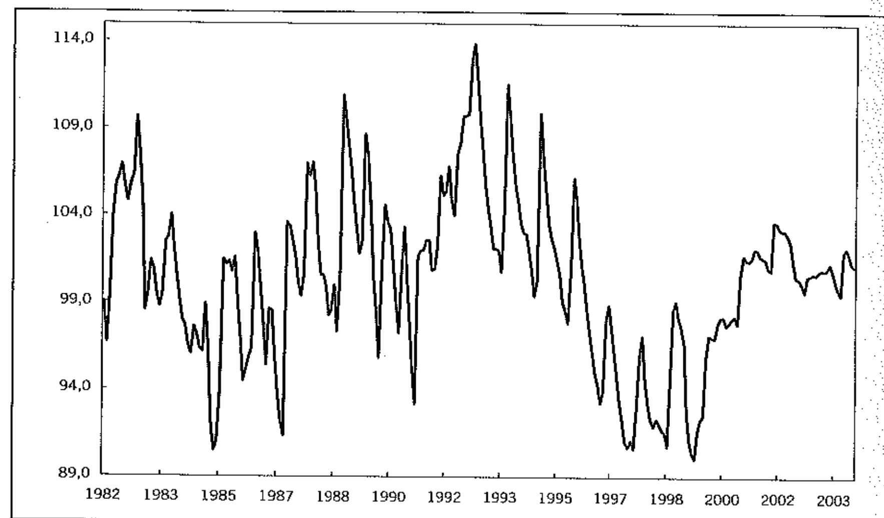
135 Véase Bejarano *et al.* (1986, p. 40).

Gráfico 77
Producción per cápita de leche y precios de la leche al consumidor



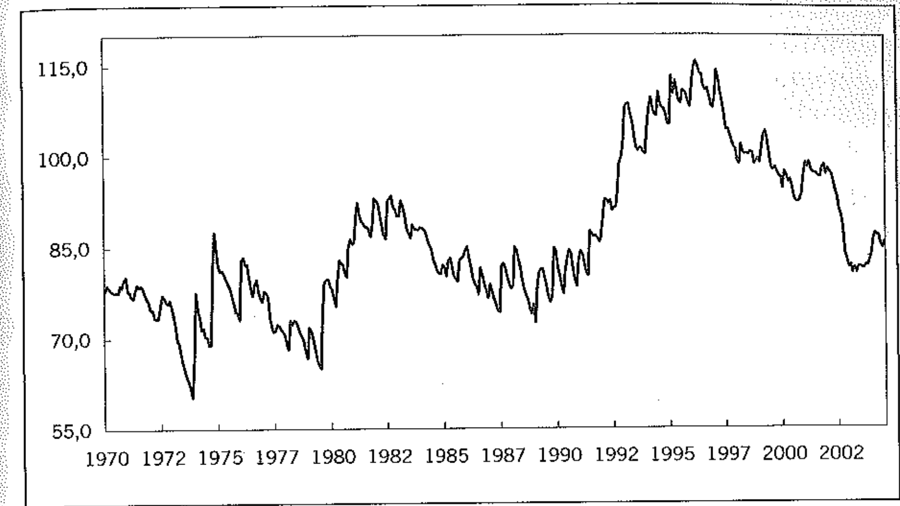
Fuente: CEGA. Cálculos propios.

Gráfico 78
Precio real de la leche al consumidor
(IPC base 1988)



Fuente: DANE. Cálculos propios.

Gráfico 79
Precio real de la leche al productor
(IPP base 1999)



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

(Gráfico 79). Es posible que parte de la diferencia en el comportamiento de los dos precios se explique por la característica ya mencionada de contar actualmente con un producto más procesado, más diversificado y mejor empacado que el que se repartía en botellas.

La discusión sobre la productividad es mucho más ardua en el caso de la carne que en el de la leche. Hay que tener en cuenta que existe una clara diferenciación tecnológica por actividades productivas de la ganadería: los sistemas de pastoreo extensivo mejorado y los de alta productividad corresponden fundamentalmente a ganaderías especializadas en leche, en doble propósito y en ceba, mientras que las relacionadas con las actividades de cría propiamente dichas corresponden a los sistemas más extensivos y de baja productividad (Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990, p. 460).

Mientras que para la leche la productividad aumentó, para la carne se observa una disminución de la tasa de extracción (un buen indicador del comportamiento de esa variable) al final del siglo XX (Cuadro 31)[136]. Si se compara la

[136] La tasa de extracción se define como el cociente de la extracción sobre la población ganadera.

tasa de extracción del 15% que se registró en Colombia en 2000 con cálculos similares realizados en otros países, se encuentra que ésta está muy lejos de las registradas por los países líderes como Estados Unidos (38%), Australia (31%) o Rusia (45%).

De otro lado, el origen de la caída en la productividad que se observa en la década de los noventa se encuentra en la liquidación de hembras, con lo cual el crecimiento del hato ganadero se vio afectado. El cálculo para 2000 del hato en Colombia es de alrededor de 24 millones de cabezas, población que se alojaba en un área en pastos de 29 millones de hectáreas con una capacidad de carga de 0,62, la cual baja a 0,49 si se incluye dentro del área a las malezas[137]

Cuadro 31
Tasa de extracción de bovinos
(Porcentaje)

1990	1995	2000	Promedio	
Estados Unidos	37,0	36,0	38,0	37,0
Brasil	15,0	15,0	18,0	16,0
China	10,0	23,0	35,0	22,7
Argentina	25,0	24,0	25,0	24,7
Australia	34,0	32,0	31,0	32,3
Rusia	46,0	45,0	45,5	
Francia	31,0	29,0	26,0	28,7
India	7,0	6,0	6,0	6,3
México	17,0	23,0	22,0	20,7
Alemania	36,0	30,0	29,0	31,7
Canadá	30,0	25,0	31,0	28,7
Colombia	16,0	14,0	15,0	15,0
Uruguay	18,0	14,0	18,0	16,7
Sudán	8,0	7,0	7,0	7,3
Venezuela	14,0	10,0	10,0	11,3
Etiopía	7,0	8,0	7,5	
Paraguay	13,0	13,0	14,0	13,3
Chile	30,0	28,0	23,0	27,0
Ecuador	18,0	16,0	20,0	18,0
Bolivia	14,0	14,0	14,0	14,0
Perú	21,0	14,0	19,0	18,0
Mundo	20,0	20,0	21,0	20,3
ALCA	22,0	22,0	23,0	22,3
CAN	16,0	13,0	14,0	14,3
Mercosur	18,0	17,0	20,0	18,3
NAFTA	32,0	32,0	34,0	32,7
UE-15	36,0	35,0	33,0	34,7

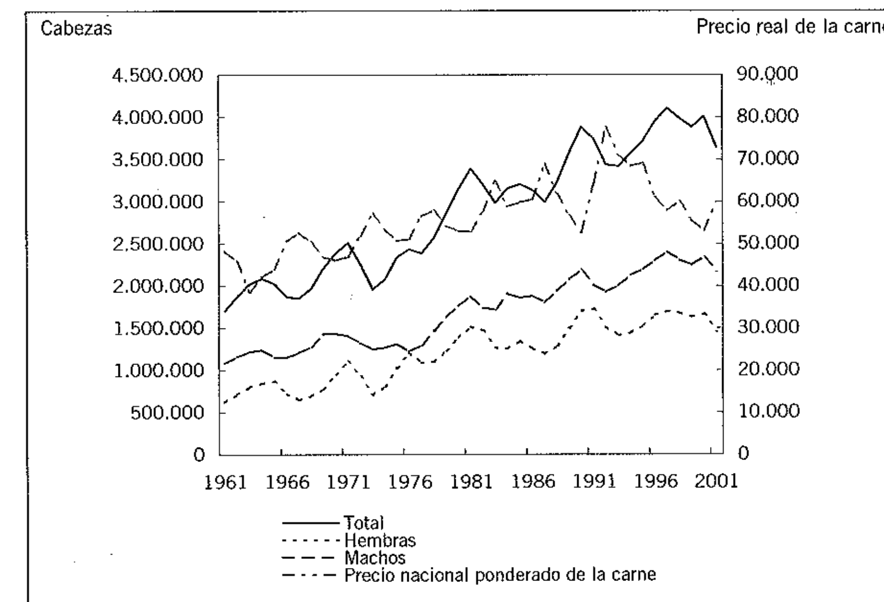
Fuente: Martínez y Acevedo (2002, p. 6). Cálculos propios.

[137] El DANE establece la capacidad de carga como la relación entre Unidad de Gran Ganado (UGG) sobre hectárea. La UGG equivale a un macho de 500 kg, o a una hembra de 400 kg, o 4 terneros(as) menores de un año, o dos novillos de 12 a 23 meses.

(Cuadro 30). El decrecimiento al final del siglo es en términos relativos muy importante, aunque no sea la primera vez que se presenta. La información del Cuadro 30 registra una disminución de un poco más de dos millones de cabezas entre 1995 y 2000, cifra que en términos porcentuales representa un descenso de 8,4%. En términos relativos, el mayor descenso se dio en la ganadería especializada en leche (-69,4%), seguida de la de carne (-5,2%) y la de doble propósito (-4,6%).

Una posible explicación de la reducción del hato que se observa al final del siglo podría encontrarse en el efecto que sobre la actividad ganadera tuvo una fase de liquidación excepcionalmente larga de alrededor de siete años. En el Gráfico 80 se observa la evolución del sacrificio de hembras (variable que finalmente es la determinante en el ciclo ganadero), el cual aumentó entre 1993 y 2000. Esto estuvo acompañado de una persistente reducción del precio que explica la fase de liquidación. La pregunta que surge es qué efecto pudo haber tenido esa liquidación de hembras, por cierto subestimada por la información oficial de sacrificio, sobre la disminución del hato. Una fase de liquidación

Gráfico 80
Ciclo de producción y precios de ganado bovino, 1961-2001
(Precio base = 1998)



Fuente: Lorente *et al.* (2002); Martínez *et al.* (2002).

tan larga puede afectar al hato, pero indudablemente deben presentarse otros elementos para que se dé la reducción de más de dos millones de cabezas que reporta la información censal.

Otro argumento explicativo se encuentra en el recrudecimiento de la violencia en la última década del siglo. En ese período se incrementaron los secuestros de ganaderos y el robo de reses[138]. En algún sentido, esa sería una situación nueva: hace unos quince años, la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990) mostraba que la inseguridad de los años setenta y ochenta, si bien se tradujo en un proceso de relocalización de la ganadería que presionó la subdivisión de las grandes haciendas ganaderas tradicionales, no llevó a una disminución del hato nacional. En esas décadas, la liquidación de hatos en la Costa Caribe, la zona central del Cauca y las sabanas de Arauca y Casanare estuvo acompañada de un traslado de la producción a regiones consideradas más productivas, como el Magdalena Medio, el piedemonte llanero, el Urabá antioqueño, Caquetá, el norte del Valle del Cauca, donde finalmente la estructura de la propiedad, la calidad de los suelos y las mejores comunicaciones permitieron el desarrollo de sistemas productivos más intensivos y de mayor productividad (Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990, p. 414).

Una forma de ver el problema es relacionar la investigación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corpoica (2002), la cual estudia la utilización del suelo a comienzos del siglo XXI en Colombia, con el comportamiento de la actividad ganadera. En ese trabajo se identifica un conflicto de uso del suelo que afecta aproximadamente un 30% del territorio debido a que el potencial productivo agrícola está subutilizado por la explotación extensiva en ganadería de tierras con vocación agrícola. El trabajo de CEGA (1994) sugiere que, al mismo tiempo, en la actividad ganadera se encuentran cambios tecnológicos localizados en ciertas zonas con usos más intensivos en la ganadería, originados en el traslado de recursos de la agricultura hacia dicha actividad. Es posible, en ese caso, que el patrón tecnológico de la ganadería presente una estructura dual, con una porción de las tierras destinada a ocultar la riqueza y esperar su valorización, en tanto que las fincas dedicadas a la ganadería con propósitos productivos habrían intensificado sus explotaciones, situación que es coherente con el paso de la ganadería de carne a la de doble propósito y con

[138] De acuerdo con Fedegan, entre 1999 y 2003 (sin contar lo que iba corrido de 2004 al terminarse este libro), han sido secuestrados más de 2.400 ganaderos, de los cuales 118 fueron asesinados. Véase el artículo de Jorge Visbal publicado en la revista *Semana* (2004).

el dinamismo impresionante de la producción de leche en el país en ese mismo período (Suárez y Vinha, 2003).

En esas condiciones, resulta coherente la presencia simultánea de una ganadería más productiva y orientada hacia el mercado y de una extensiva utilizada con fines especulativos, la cual en algún momento puede dejar extensas cantidades de tierra en barbecho a la espera de mejores tiempos. De acuerdo con un cálculo basado en la información del IGAC-Corpoica, la extensión de estas tierras en maleza y rastrojo puede alcanzar las 7,3 millones de hectáreas, un 20% del total de tierra utilizada en la ganadería.

Agricultura y cambio tecnológico

Uno de los mayores determinantes de la productividad en cualquier sector económico es el cambio técnico que acompaña el proceso de acumulación de capital, de lo cual no escapa la agricultura. En esta sección se entrará en el detalle de la mecanización, la investigación y sus aplicaciones a la adaptación de especies al trópico.

La mecanización

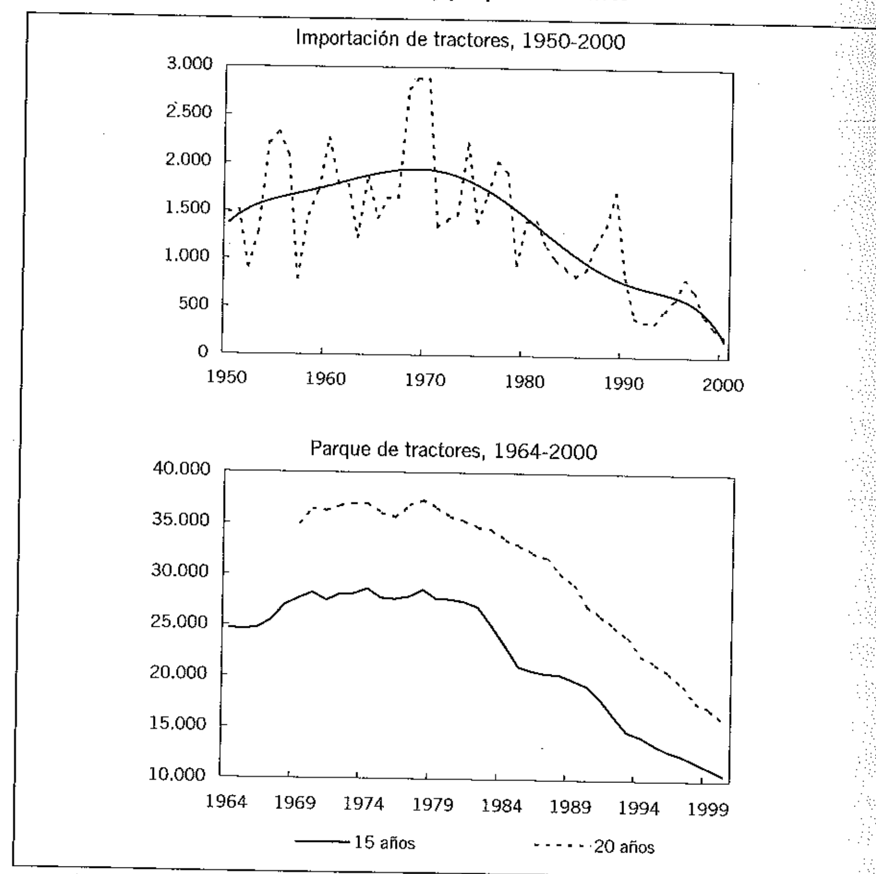
Un trabajo inédito de Berry (s. f.) muestra que la mecanización de la agricultura comercial era un fenómeno que había comenzado desde la segunda posguerra y ya para los años cincuenta había dinamizado la producción agrícola en un proceso que continuó por lo menos hasta la década de los ochenta. Sin embargo, en ese momento se advertía el peligro que significaba una agricultura que no rotaba sus productos por tener en cuenta solamente el corto plazo y que, adicionalmente, no cuidaba la calidad de la tierra como una consecuencia de la percepción generalizada de que ésta sobraba y de que la frontera agrícola podía expandirse continuamente cuando hiciera falta.

El impulso inicial a la mecanización provino de préstamos de los organismos internacionales (otorgados entre 1949 y 1954) y que fueron intermediados por la Caja Agraria. Con estos préstamos se pudo iniciar la compra de maquinaria, la cual se había comenzado a producir de nuevo en los países desarrollados. Posteriormente, varios factores concurrieron en la consolidación de la mecanización. En primer lugar, el nacimiento de varios bancos especializados y la expedición

de la Ley 26 de 1959, en línea con el modelo de crédito de fomento de la segunda república conservadora y que perduró hasta el comienzo de los noventa. De otro lado, tanto el régimen de importación como el nivel de los gravámenes a la importación de maquinaria agrícola, junto con la política cambiaria que permitió cierta revaluación de la tasa de cambio por un período que va de 1935 a 1967, fueron todos favorables a la mecanización durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo.

Los indicadores de mecanización y de intensidad de la mecanización de los Gráficos 81 y 82 registran el comportamiento de la maquinaria en el período mencionado. En general, los indicadores muestran un aumento de la mecanización hasta la década de los setenta con una reducción a partir de entonces.

Gráfico 81
Importaciones y parque de tractores

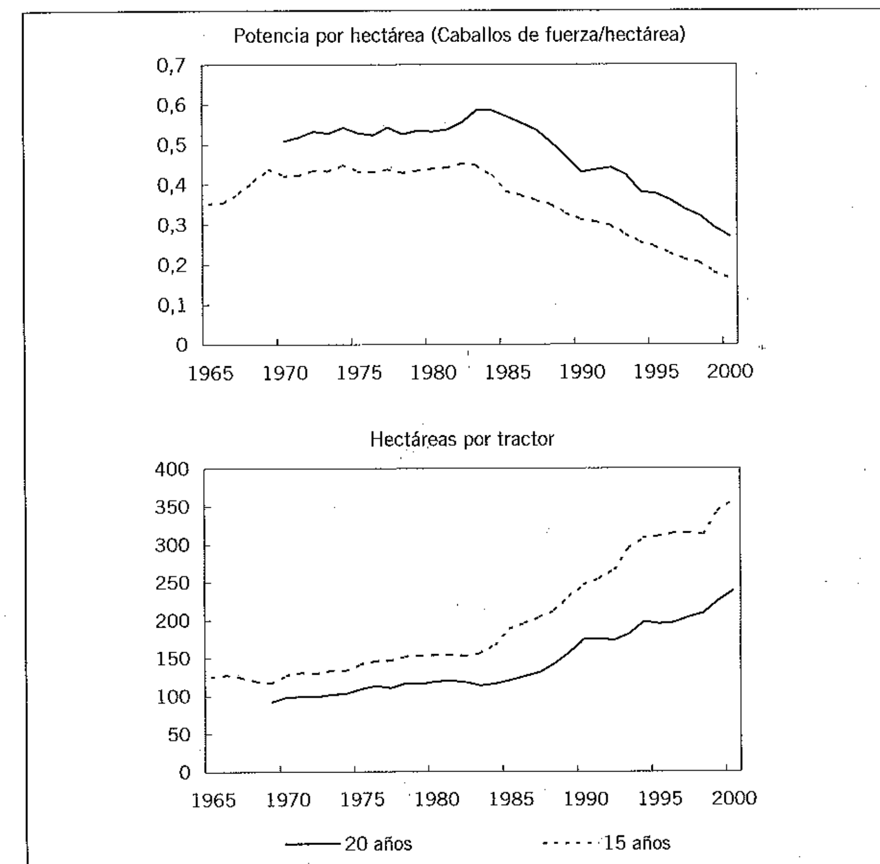


Fuente: período 1950-1969, DANE; período 1970-2000, Restrepo (1993, 2003). Cálculos propios.

La tendencia de la importación de tractores es descendente a partir de 1970, tal y como se observa en el Gráfico 81. Aunque se dan algunos episodios de recuperación, éstos no han sido suficientes para revertir la tendencia, la cual se mantiene hasta el final del siglo. Con dos supuestos de vida útil de los tractores (15 y 20 años), el comportamiento de las importaciones significa una caída del parque de tractores a partir de 1980 (Gráfico 81).

También se ha presentado una reducción de la intensidad de la mecanización medida como potencia por hectárea y hectáreas por tractor (Gráfico 82). En el primer caso, la potencia desciende casi sin respiro desde mediados de

Gráfico 82
Indicadores de mecanización: potencia por hectárea y hectáreas por tractor

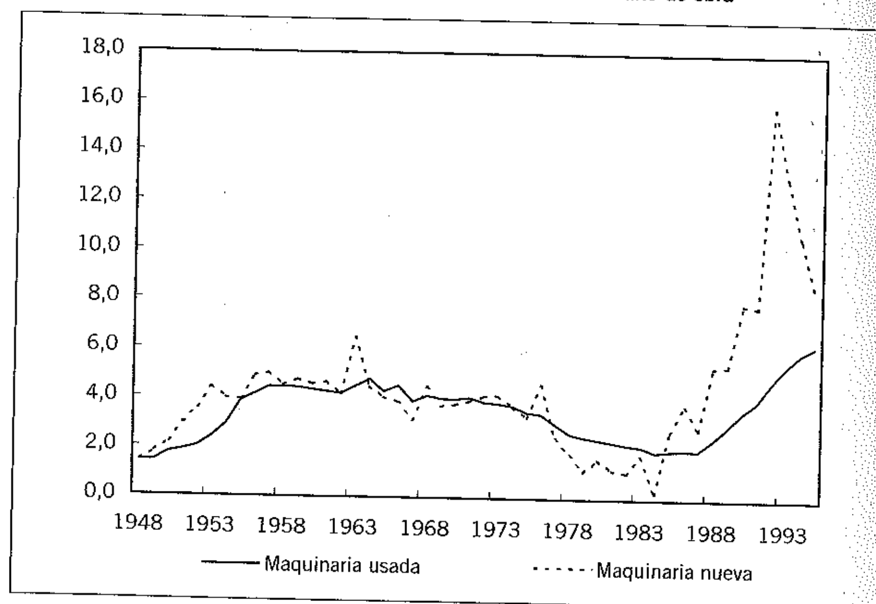


Fuente: período 1950-1969, DANE; período 1970-2000, Restrepo (1993, 2003). Cálculos propios.

la década de los ochenta, mientras que el segundo muestra una variable que crece permanentemente desde ese mismo momento. El número de hectáreas por tractor se ha casi triplicado (panel inferior Gráfico 82) si se tiene como referencia la década de los setenta y sea cual fuere el indicador que se examine. Esta tendencia refleja un crecimiento más que proporcional del área cosechada en relación con la maquinaria disponible.

El desmonte de los mecanismos de protección y subsidios que en el pasado habían propiciado la gran expansión de la mecanización explica el comportamiento de los indicadores. En términos de precios relativos, el Gráfico 83 muestra el encarecimiento de la maquinaria frente a la mano de obra que se dio a partir de 1986 y persiste hasta mediados de la década de los noventa. Después del pico de 1992, el precio de la maquinaria comienza a descender nuevamente. Este comportamiento obedece a la evolución de la tasa de cambio, la cual afecta el precio de la maquinaria nueva importada. Esto, a su vez, explica la reducción en la dinámica de la mecanización y no la saturación de la

Gráfico 83
Precios relativos de la maquinaria frente a la mano de obra



Nota: el precio relativo de la maquinaria corresponde al cociente entre el precio del acervo de maquinaria (ambos tipos) y los salarios rurales.
Fuente: DANE, Restrepo (1993, 2003); Thirsk (1983); Jaramillo *et al.* (2000). Cálculos propios.

demanda por maquinaria apta para tierras planas (Balcázar y Correa, 1996). Podría argumentarse que el alto grado de mecanización alcanzado hasta los años setenta fue más producto de las políticas públicas que de las señales de mercado, puesto que el uso extensivo propiciado por la abundancia de tierras y los bajos salarios no presionaría por mayores dosis de capital fijo. La intensificación de la devaluación real del peso en la década de los ochenta terminó por voltear los precios relativos en contra del uso intensivo de maquinaria y a reducir el uso del capital en la agricultura colombiana.

La investigación aplicada

La mecanización de la agricultura fue sólo una de las facetas del desarrollo agropecuario en ese período, su aparición y fortalecimiento formaba parte de un paquete tecnológico completo en el que estaban comprendidas también la introducción de semillas mejoradas y la utilización intensiva de insumos químicos. Esta última era la tecnología producida por la llamada "revolución verde", de la cual Colombia era, para ese entonces, un notable ejemplo de aplicación[139].

La adopción del modelo de la revolución verde representó también el establecimiento de un sistema de investigación altamente centralizado (tanto desde el punto de vista de sus formas de operación y de la definición de sus programas de trabajo, como de la muy reducida participación de los estamentos regionales y de productores que demandaban investigación) en el ICA. Hasta ese momento, la investigación institucional pública se hacía en una oficina especializada del Ministerio de Agricultura (la Oficina de Investigaciones Especiales), la cual había sido creada hacia 1950 con el apoyo de la Fundación Rockefeller (Samper, 1997) y se ubicaba en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia en Medellín. En 1951, el Ministerio creó el Centro Nacional de Investigación Agropecuaria de Tibaitatá, en Mosquera (Cundinamarca).

[139] La difusión en el mundo de los principios y las estrategias de la revolución verde comenzó desde mediados de la década de los cuarenta, cuando la Fundación Rockefeller organizó su primer programa en México. En el proceso se distinguen tres etapas: la primera de carácter experimental hasta fines de los cincuenta, la segunda de internacionalización desde comienzos de los sesenta y la tercera de institucionalización desde comienzo de los sesenta a partir de la organización del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola (GC), una formalización de un reciente conjunto de agencias que ya venían trabajando con la Fundación Rockefeller de tiempo atrás (Torres, 1990).

En Colombia había existido una tradición de investigación y transferencia privada de tecnología agropecuaria; baste con recordar los casos, ya mencionados, de las haciendas ganaderas que introdujeron y difundieron ciertas razas y pastos, las experiencias de investigación y adaptación de los ingenios azucareros en la década de los cuarenta[140], las de los cafeteros quienes habían fundado su centro de investigación en 1938 (Cenicafé), y las de los productores de algodón que a su vez crearon el Ifa (1948). También hicieron lo propio en ese campo el Instituto Nacional de Fomento Tabacalero y el Instituto Colombiano Zooprofiláctico. Con la creación del Ica en 1962 desaparecieron varios de esos entes de investigación que tenían la participación del sector privado y sus recursos fueron entregados al nuevo instituto (Torres, 1990). La participación de los productores, excepto en el caso de los cafeteros, tendió a ser canalizada como apoyo a los programas definidos a iniciativa del instituto (López y Torres, 1982). De otro lado, al Ica se le adscribieron las funciones de estaciones experimentales, agencias de extensión y hasta de educación superior, las cuales estaban repartidas en varias entidades en el esquema original del cual se inspiró el instituto (el Land-Grant College norteamericano).

Durante su primera década de existencia, el Ica contó con un crecimiento sostenido de sus recursos presupuestales y humanos (Gráfico 84)[141]. La llamada "época de oro" de la entidad se consolidó impulsada por la considerable asistencia técnica proveniente del exterior y por la importancia que los gobiernos de entonces le daban a su existencia como un instrumento clave para transformar institucionalmente y modernizar al sector agrario. La bonanza de recursos estuvo acompañada por un estrecho entronque con los centros de investigación internacionales que generaban tecnología básica y que eran los principales propulsores de la revolución verde[142].

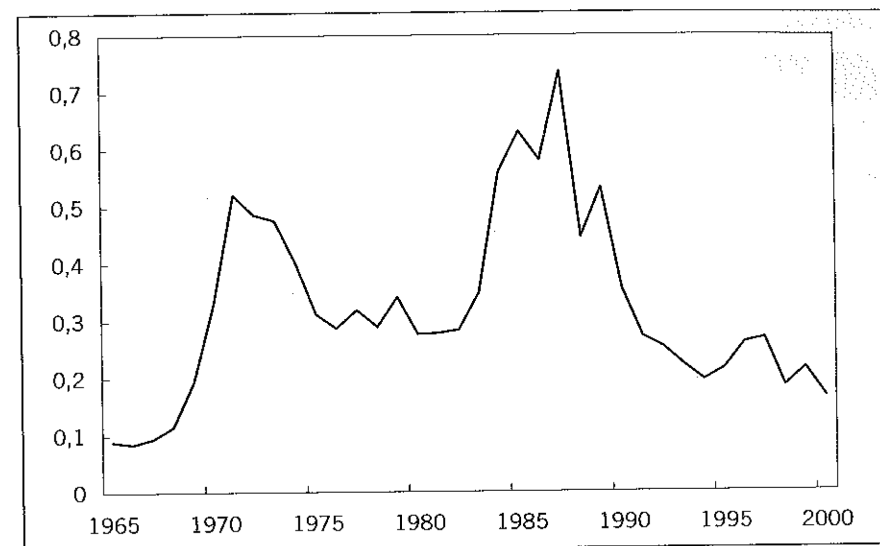
Los resultados sobre el sector agropecuario de ese esquema de investigación y desarrollo no pueden entenderse aisladamente del proceso de cambio tecnológico que estaba viviendo la producción sectorial. Dicho proceso se apoyaba en la mecanización, las semillas mejoradas, la utilización intensiva de insumos y la alta dependencia del crédito de fomento. A finales de la década de los se-

[140] Véase Piñeiro *et al.* (1983).

[141] En el período 1972 y 1976, de acuerdo con Trigo (1985), se formaron 294 especialistas en el exterior, la mayoría en Estados Unidos, y 188 en el posgrado nacional.

[142] Colombia fue desde 1967 la sede de uno de esos organismos, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (Ciat). Véase Samper (1997).

Gráfico 84
Gasto en investigación Ica-Corpoica en relación con el Pib agropecuario, en pesos de 1994
(Porcentaje)



Fuente: para el Pib agropecuario, Dane, Dnp-Deagro-Giea; para el gasto en investigación, Corpoica, Ica y Romano (1987). Cálculos propios.

tenta, sin embargo, el Ica comenzó a perder credibilidad frente a la sociedad y se empezó a poner en duda su eficacia. La crítica central tenía que ver con la distancia que existía entre las necesidades de los productores y la investigación que se hacía en la institución (Banco Mundial, 1983). El problema se encontraba en que eran los científicos de la entidad quienes determinaban las prioridades de extensión e investigación agropecuaria, situación que se discutiría periódicamente hasta la división del Ica en dos entidades en los años noventa, dando paso a un nuevo esquema institucional con una mayor participación del sector privado.

Desde la década de los setenta se inician una serie de reformas, algunas de las cuales tuvieron como objetivo romper el aislamiento de los científicos del Ica, mientras que otras sólo buscaban adecuar su estructura orgánica a un número de funciones cada vez más grande. Unas y otras condujeron en la práctica a la profundización paulatina de la crisis de la entidad. Entre las reformas, la de 1973 buscaba recoger la propuesta de fortalecer la transferencia de tecnología contra su generación, pues ya el acervo de conocimientos se habría creado en la

etapa anterior. El resultado fue la transformación de la entidad en una singular agencia de desarrollo agropecuario, híbrido entre actividades de investigación, docencia, extensión, asistencia técnica, control de insumos y fomento a la producción[143]. Al final de la década de los setenta, las críticas arreciaron al tiempo que se daba un drástico recorte en los recursos de la entidad. Los diagnósticos llevaron a una nueva reestructuración del Ica, esta vez en el marco de dos planes preparados por la entidad a principio de los años ochenta[144]. A esta reforma seguirían otras dos en 1984 y 1989, las cuales buscaban resolver los problemas administrativos de una entidad cada vez más grande y compleja.

Los esfuerzos que en diferentes grados se hicieron para acercar a los científicos del Ica al sector privado nunca lograron resolver el problema de fondo. A pesar de la reestructuración de 1989 y del aumento del presupuesto, la escasa funcionalidad del Ica con respecto a la problemática de la agricultura tendió a agravarse, lo cual demostró que las dificultades no se circunscribían exclusivamente a problemas de tipo administrativo y financiero, sino que tenían que ver con la orientación de la investigación (Lorente, 1992).

En las décadas de los ochenta y noventa se consolidó el renacimiento de la investigación realizada por el sector privado[145]. En un primer momento, la participación privada en la investigación surge en cierta forma en la periferia del esquema centrado en el Ica. Posteriormente, esa inercia es recogida dentro

[143] La reforma de 1968 había transferido muchas funciones del Ministerio al Ica: supervisión de la cuarentena para ganado y cultivos, el desarrollo rural, la supervisión y regulación de la certificación de semillas por compañías privadas, así como la regulación e inspección de los insumos agropecuarios (Beintema *et al.*, 2000).

[144] El Plan Nacional de Investigación Agropecuaria (Plania) y el Plan Nacional de Transferencia de Tecnología para la Agricultura (Plantra).

[145] De acuerdo con Beintema *et al.* (2000), esa tendencia había comenzado en 1968 con la participación del gremio que aglutinaba a los productores de arroz en un programa de investigación al lado del Ica y del Ciat. En el caso del cacao, la participación privada comienza en 1987. En 1991 se inauguró el Centro de Investigaciones en Palma de Aceite (Cenipalma) para investigar el control de plagas y enfermedades de la palma de aceite. El gremio de los productores de cereales (Fenalce) inició en 1985 su investigación sobre los cuatro cultivos que interesaban a la federación: trigo, cebada, maíz y sorgo. La Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (Vecol) fue creada en 1974 para investigar y elaborar vacunas contra las enfermedades de pie y de boca. En 1977, los ingenios azucareros del país crearon el Centro de Investigaciones de Caña de Colombia (Cenicaña), la cual se responsabilizó de todas las investigaciones sobre caña de azúcar que anteriormente ejercía el Ica. La Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores, creada en 1976) constituyó una división técnica en 1987. Dentro de las iniciativas más recientes emprendidas por grupos de productores se encuentran: el Centro de Investigación de Uva (Ceniuva, creado en 1989), la Federación Colombiana de Productores de Papa (Fedepapa, la cual comenzó a hacer investigación en 1991), y el Centro de Investigaciones de la Acuicultura de Colombia (Ceniacua, creado en 1993).

del nuevo esquema surgido a partir de la profunda reforma de 1993, la cual transformó a fondo la investigación agropecuaria de carácter público con la creación de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) como una empresa conjunta en la que participan el gobierno colombiano y varias asociaciones de productores, universidades e instituciones regionales. La nueva entidad asumió la actividad de investigación y transferencia tecnológica que era desarrollada por el Ica, el cual conservó sus responsabilidades en el área de salud vegetal y animal, así como las labores de cuarentena, regulación de insumos, y supervisión y coordinación de la investigación pública.

A la reestructuración del Ica se sumaron otros elementos que consolidaron la descentralización de la investigación agropecuaria y el papel de las asociaciones de productores en la investigación de cultivos. En primer lugar, no debe perderse de vista que desde 1990 la orientación de la política general para ciencia y tecnología en Colombia está basada en una Ley de Ciencia y Tecnología, la cual propicia la integración de un sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico, la descentralización y una mayor participación del sector privado en la innovación sectorial[146]. También se estableció un programa de transferencia de tecnología agropecuaria (Pronatta) que suministra fondos para la investigación por medio de concursos y apoya el mejoramiento de la capacidad de gestión de los organismos en los niveles municipales y regionales. Las asociaciones privadas han financiado sus actividades de investigación mediante una participación de fomento o impuesto parafiscal que se fija por ley sobre la producción de ciertos cultivos.

El acervo de conocimiento que en su momento generó el Ica, y el posterior dinamismo de la investigación privada, están en la base de la explicación del aumento de la productividad sectorial que se observa desde la década de los ochenta y cuya evidencia se mostró en la sección "Fuentes de crecimiento" del capítulo anterior. Al finalizar el siglo, el esquema colombiano se diferencia marcadamente del observado en otros países de América Latina, en la medida que desde hace un tiempo en el país son muy importantes los grupos industriales en la financiación y, en algunos casos, el desarrollo de la investigación agrope-

[146] Se trata de la Ley 29 de 1990 y sus decretos reglamentarios. Este marco normativo y regulatorio organiza el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en programas nacionales sectoriales y algunos transversales que abarcan todos los campos del conocimiento. Por medio de esta ley igualmente se crea, con carácter permanente, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y como asesor principal del gobierno nacional en este campo.

cuaria. Además, ésta se ha descentralizado sustancialmente y ha disminuido la importancia de las agencias gubernamentales con la creación de nuevos entes gremiales y privados. Una estadística simple sirve para ilustrar ese punto: a comienzos de los setenta, por cada científico equivalente de tiempo completo había 0,13 científicos empleados por varios institutos (principalmente de productores) sin ánimo de lucro, mientras que en 1996 la proporción había subido a 0,35 (Beintema *et al.*, 2000).

Dieta y alimentación

Una razón importante para que un país desarrolle su agricultura es la necesidad que existe de estabilizar su economía doméstica de alimentos y de mejorar su seguridad alimentaria. En el caso de un país pequeño como Colombia, la importación de alimentos puede proveer una mejor base para la seguridad alimentaria que la producción doméstica, aunque hay que aceptar que puede haber circunstancias excepcionales en las que las importaciones de alimentos pueden no tener suficiente estabilidad.

La evolución de la demanda por alimentos tiene implicaciones para el crecimiento de la agroindustria de transformación, de la actividad de distribución y para el papel del comercio exterior como un elemento que permite satisfacer la demanda de alimentos más sofisticados y de mayor valor unitario.

El cambio en la dieta de los colombianos

Un estudio sobre evolución de la estatura de los colombianos en el siglo XX muestra que un hombre nacido en 1910 era casi 7,9 centímetros menos alto que uno nacido en 1984 (de 1,63 metros se pasó a 1,71 metros). Para las mujeres, la diferencia es aún mayor: 8,8 centímetros, al pasar de 1,51 metros en 1910 a 1,59 metros en 1984 (Meisel y Vega, 2004, pp. 4-5)[147]. Ésta es una evidencia fuerte de que mejoraron las condiciones de vida en general de la población durante ese siglo y de que, en particular, hubo una mejora en la dieta consumida

[147] En Holanda, el país cuya población es la más alta del mundo, la estatura aumentó 12 centímetros durante el siglo XX, 40% más que la colombiana.

por el colombiano promedio (esto es, un mejor balance en sus componentes y la inclusión de proteínas de manera creciente)[148].

Una de las causas del aumento en la estatura tuvo que ver con unas condiciones de trabajo menos extenuantes que las que primaron en haciendas, fincas y minas, donde eran muy comunes el trabajo infantil y las largas jornadas. Estas ocupaciones fueron desplazadas por actividades fabriles y de servicios en las ciudades a lo largo del siglo XX. El trabajo infantil fue cuestionado por la legislación de protección al menor y la expansión de la educación significó el aplazamiento de la entrada a la fuerza de trabajo. Es evidente también que las condiciones de salubridad mejoraron, la higiene personal se extendió con la producción fabril de artículos para el aseo y vestuario, se eliminaron enfermedades tropicales como la fiebre amarilla y se redujeron mucho las epidémicas por medio de las campañas de vacunación masiva. La cobertura del sistema de salud se extendió sobre buena parte de la población, lo cual se facilitó con el aumento de las concentraciones urbanas. El efecto de todo lo anterior también se observa en la continua disminución de las tasas de mortalidad de la población durante el siglo XX (Flórez, 2000, pp. 9-15). En particular, se fueron mejorando las condiciones de atención pre y posnatal para las mujeres y los niños.

Con respecto a la nutrición, Meisel y Vega describen la situación de comienzos del siglo XX de la siguiente manera:

> La dieta de los trabajadores colombianos al principio del siglo XX era completamente inadecuada: era deficiente en calorías y proteínas y carecía de nutrientes esenciales. Manuel Cotes, un médico que estudió en detalle el consumo total de alimentos de trabajadores rurales alrededor de Bogotá, que son las mejores tierras del país, observó que la dieta diaria estaba compuesta por 3.575 gramos de chicha, 600 gramos de mazamorra, 360 gramos de pan y 40 gramos de chocolate. La carne apenas la conocían los trabajadores y sólo la probaban cuando moría alguna res sin importar la enfermedad que había llevado la muerte al animal. Si el trabajador vivía en la hacienda recibía 40 centavos por salario y una ración que costaba 20 centavos (Meisel y Vega, 2004, p. 12).

[148] En efecto, una buena nutrición puede aproximar a una población a su potencial máximo de estatura.

A los gastos de alimentación de la jornada debía sumarse lo que el trabajador consumía por las noches y el domingo (Cotes, 1893, p. 34), con lo cual éste gastaba alrededor del 70% de su ingreso en alimentos. De otro lado, los trabajadores estaban no sólo desnutridos sino posiblemente también alcoholizados. Los relatos de Cotes (1893) y de Vanegas (1892) coinciden en mostrar el abuso en el consumo de alcohol de parte de los trabajadores, con una gruesa parte de su escaso salario dedicado a la compra de chicha. Eventualmente, el consumo de chicha fue prohibido por el gobierno. Esto facilitó su sustitución por la cerveza, con lo cual se mantuvo la presencia de alcohol en los consumos de las clases trabajadoras.

La pintora Lucy Tejada recordaba que en su hogar de Manizales en 1925 se vivían muchas privaciones: se comía sólo un huevo a la semana, el día domingo (Cruz Kronfly, 2004, p. 167). En un hogar también de clase media del tradicional barrio de Chapinero en Bogotá se comían dos huevos a la semana en los años cincuenta (los jueves y domingos). El pollo era una comida de lujo y se reservaba para los domingos, siendo su precio muy superior al de la carne. Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX, el pollo se convirtió en una comida popular y la expresión habitual "vale huevo" reflejó una nueva realidad sobre la baratura de la producción avícola. También frente al consumo de carne se mejoraron las condiciones de acceso de la población, puesto que los sectores de bajo ingreso consumían primordialmente carne con hueso y vísceras, por lo general en sopas y sancochos, y ahora se presenta una variedad mayor de carnes frías de precios muy bajos.

Llama la atención que a principios del siglo XX en la dieta de los trabajadores de la Sabana de Bogotá no había productos de climas cálidos y templados (panela, arroz, plátano y yuca) pues la red de transportes era primitiva y sólo pagaban el flete de las recuas de mula los artículos de alto valor agregado. Era también notoria la ausencia de productos manufacturados en la dieta, como las pastas, el pan y el chocolate. Otra diferencia fundamental era que el combustible utilizado era vegetal o se utilizaba la boñiga de los animales. Todavía en los años treinta, el 65,6% del ingreso de los trabajadores se consumía en alimentos; en 1953 tal proporción se había reducido al 55,5% y en 1972 alcanzó el 46,7%. El consumo de huevo de las familias, por ejemplo, aumentó de 11 unidades en 1953 a 32 en 1970 (Kalmanovitz, 1980, p. 150). En tiempos más recientes, los médicos han propiciado una reducción en el consumo de huevo aduciendo su alto contenido de colesterol, algo que no se ha comprobado definitivamente. Las condiciones se continuaron corrigiendo y la mejora se aceleró notablemente,

tanto en el ingreso de las familias como en la reducción del precio relativo de los alimentos. Este consumía, en 1988, el 34,8% del ingreso de los trabajadores, mientras que en 1998 su participación fue de tan sólo el 28,3% (Cuadro 32).

Para casi todos los renglones de alimentos se registra una proporción decreciente del ingreso destinado a ellos, con la excepción de comidas fuera del hogar que sólo aparece en 1988 y 1998 (Cuadro 32), lo cual refleja una nueva realidad en la que las distancias entre el sitio de trabajo y la residencia llevan a introducir las jornadas continuas y obligan a los patronos a proveer los alimentos directamente o a permitir que sus empleados los consuman en restaurantes. Como las metodologías de las encuestas de consumo son muy disímiles y se ha utilizado el rubro de varios para almacenar inconsistencias, hay que tomar con cautela las comparaciones entre las distintas fechas. Aún así, es evidente una continuidad en el proceso de reducción del ingreso destinado a la alimentación.

Es notorio el abaratamiento relativo de los cereales, pero mucho más el de legumbres y tubérculos. Es también de destacar el abaratamiento aparente del renglón de lácteos y huevos, abaratamiento en el que han desempeñado un papel importante algunos factores mencionados anteriormente: para el primer caso, la ganadería de doble propósito de las tierras bajas que trepó la producción de leche, favoreciendo su procesamiento, y, para el segundo, la industrialización de la avicultura sumada a la apertura de los años noventa. Sin embargo, existe poco progreso en relación con la carne de res, renglón muy protegido de la competencia externa que ha aumentado su productividad relativamente poco, aunque es posible que haya aumentado la calidad de los consumos (menos carne huesuda y más pulpa, más carnes procesadas). Aparecen nuevos productos, como las frutas y las hortalizas, consumidos en mayor proporción, lo cual sugiere mejoras en la calidad de la alimentación.

Cuadro 32
Participación del consumo de alimentos en el ingreso de las familias
(Porcentaje)

	1936	1953	1972	1978	1988	1998
Alimentos / total	65,6	55,5	52,6	48,9	34,8	28,3
Cereales	21,4	23,2	19,1	6,7	4,9	3,1
Carne	15,8	24,5	23,0	10,2	9,7	6,7
Lácteos y huevos	13,6	17,6	19,3	7,5	6,5	4,3
Hortalizas y legumbres		3,8	6,2	4,8	3,0	1,9
Frutas		14,0	3,9	2,3	1,9	1,3
Varios	13,0	14,6	14,2	6,5	4,8	3,0
Comidas fuera del hogar					1,4	5,9

Fuentes: para 1936, Pérez (2004); para 1953-1998, DANE.

La integración del país por medio de una aceptable red de carreteras y de una red de frío, la industrialización de la agricultura y las importaciones de cereales, el desarrollo de la avicultura, la piscicultura y la porcicultura, indujeron todos una reducción de los precios de esos bienes y aumentos de su consumo en el largo plazo, mientras que incrementaba el ingreso promedio de los colombianos. Como se muestra más adelante, durante las últimas décadas la economía colombiana alcanzó un crecimiento del ingreso per cápita real que, a pesar de mantener los niveles de pobreza relativa, ha inducido un cambio en la composición de la demanda de alimentos, variando el consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados, enlatados, precocidos o listos para ser consumidos[149].

La tendencia hacia el mayor uso de alimentos procesados también refleja la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, lo cual presiona por la reducción del tiempo consagrado a la preparación de los alimentos. Junto al incremento en ingresos y la reducción de los precios de los bienes agrícolas, procesados y manufacturados, el aumento en el ingreso ha permitido la demanda de nuevos bienes de consumo como las estufas eléctricas y de gas, y de electrodomésticos como los refrigeradores, los cuales brindan mejores condiciones de almacenamiento y permiten la conservación de los alimentos perecederos por períodos más largos de tiempo, disminuyendo el desperdicio.

La evolución en la nutrición de los colombianos se puede seguir en los indicadores relacionados con los niveles medios de nutrición (consumo per cápita diario de calorías y proteínas). De acuerdo con los indicadores de la FAO (2002), en el año 2000 el colombiano ingería 2.576 kcal al día, 59,3 gramos/día de proteínas y 64,8 gramos/día de grasas, mientras que en 1961 una persona consumía 2.074,8 kcal al día, 47,3 gramos/día de proteínas y 38,6 gramos/día de grasas, esta evolución revela una mejoría en la dieta, tanto en cantidad como en calidad (Cuadro 33). De la misma manera que ha aumentado la ingesta media de calorías, también ha cambiado la dieta de las personas, la cual se caracteriza

[149] Este cambio en la composición de la demanda por alimentos se ha dado tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Se trata de la Ley de Bennett, la cual explica la variación del consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados a medida que aumenta el ingreso familiar. La curva de consumo de alimentos procesados se comporta en forma de U invertida (Reardon *et al.*, 2001): así, los países y/o los consumidores de ingresos bajos tienden a tener un baja participación de consumo por alimentos procesados, los de ingresos medios poseen una mayor participación y los países y/o consumidores de ingresos altos nuevamente presentan una baja participación con una diversidad de fruta fresca y hortalizas.

por un consumo alto en carbohidratos y edulcorantes, y bajo de leguminosas y grasas. Se observa, como una tendencia de la disponibilidad alimentaria, un aumento sustancial (representado especialmente en un aumento en el consumo de aceite de palma) del porcentaje de aceites de origen vegetal en el suministro de energía. La alta participación de carbohidratos, incluyendo el consumo excesivo de gaseosas y cerveza, y la insuficiente ingesta de proteínas conducen a índices de obesidad dentro de la población que se han intensificado con el desarrollo de la industria de las comidas rápidas.

La FAO (2002) encuentra que una ingesta promedio entre 2.600 y 2.950 kilocalorías asegura el mínimo de energía para toda la población, siendo el promedio mundial superior al colombiano. También se constata una reducción en la brecha en relación con los consumos de los países desarrollados, especialmente durante la década de los noventa (Cuadro 34), aunque permanece un 10% por debajo del promedio mundial e incluso del de América Latina.

Otro indicador que se utiliza frecuentemente es el nivel de subnutrición del país, calculado como el porcentaje de la población cuyo consumo de alimentos no les proporciona las calorías requeridas. De acuerdo con la FAO, el porcentaje de subnutrición en Colombia venía registrando una tendencia descendente

Cuadro 33
Composición de la dieta para Colombia
(Per cápita diaria)

	1961	1970	1980	1990	2000
Kilocalorías	2.074,8	1.938,3	2.307,7	2.418,8	2.576,0
Proteínas	47,3	44,9	49,3	54,0	59,3
Grasas	38,6	39,3	46,1	55,7	64,8

Fuente: FAO (2002).

Cuadro 34
Consumo promedio en kilocalorías
(Per cápita diario)

	1964-1966	1974-1976	1984-1986	1997-1999
Promedio mundial	2.358,0	2.435,0	2.655,0	2.803,0
América Latina y el Caribe	2.393,0	2.546,0	2.689,0	2.824,0
Colombia	1.953,0	2.177,0	2.262,0	2.562,0

Fuente: FAO (2002).

hasta la crisis de 1999, cuando se estancó. En efecto, este indicador, que fue de 22% de la población en el período 1979-1981, bajó a 17% en 1990-1992 y luego a 13% en 1995-1997, y en este último nivel se mantuvo entre 1999 y 2001. Otro problema con la dieta de los colombianos examinado por la FAO es la baja ingesta de hierro y otros minerales, lo cual dio lugar a que el 20% de la población sufriera de anemia en 1999 (en los departamentos de Nariño, Cauca y en la Costa Caribe la proporción de personas afectadas por esa deficiencia era mayor: 40%).

En suma, los indicadores examinados se mantienen en niveles razonables para el país, aunque persisten deficiencias y carencias que todavía afectan a una parte importante de la población. Los indicadores muestran que las mayores importaciones de alimentos durante los noventa garantizaron e incluso mejoraron la seguridad alimentaria, pues los niveles de consumo de nutrientes registraron una evolución positiva y se logró un abaratamiento considerable de las proteínas de consumo masivo (pollo, huevo, cerdo y pescado), mientras que la baja en los precios relativos de los alimentos observada en esa década también mejoró la capacidad adquisitiva de los consumidores.

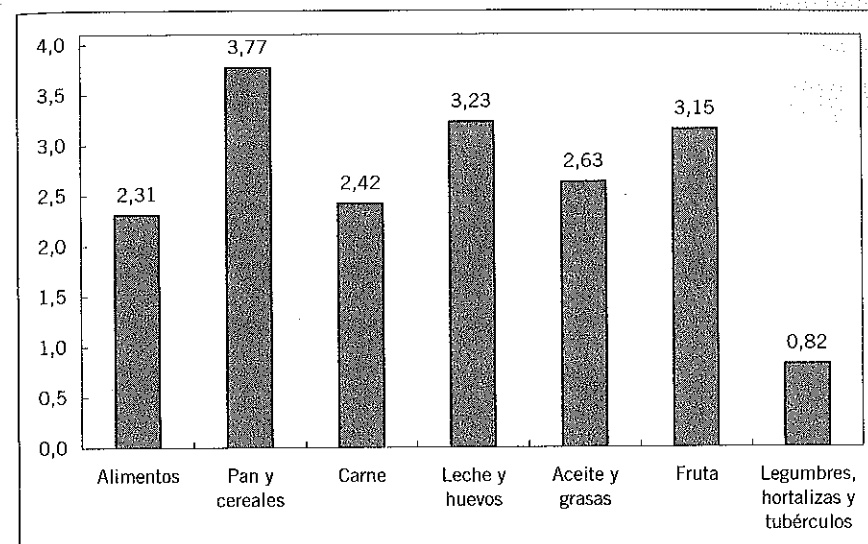
Consumo de alimentos en Colombia

Tal y como se observa en el Gráfico 85, el consumo de los diferentes grupos de alimentos fue creciente durante la última década del siglo pasado. Con la excepción del grupo de los vegetales, papa y tubérculos, todos los rubros crecen por encima del crecimiento promedio de los alimentos (2,31%). Hay que tener en cuenta que el grupo de carne, el cual incluye los diferentes tipos de ese bien con la excepción del pescado, representaba el 6,1% del gasto en alimentos entre 1992 y 2000 como consecuencia de unos precios relativos mayores en relación con los demás rubros considerados. Le siguen en orden de importancia el gasto en leche y huevos (4,6%), en pan y cereales (3,3%) y en fruta (1,3%).

A la base del comportamiento en el consumo se encuentra la modernización de los procesos de comercialización en el país que resulta del crecimiento en las ciudades, las políticas de internacionalización de la economía, el crecimiento de la industria agroalimentaria, los cambios en los hábitos alimentarios y la existencia de consumidores más exigentes e informados.

En el Cuadro 35 se compara a Colombia con algunos de los países de mayor tamaño de la región en cuanto a la evolución del ingreso per cápita real. Aunque

Gráfico 85
Crecimiento promedio del consumo real de alimentos, 1992-2000
(Porcentaje)



Fuente: DANE. Cálculos propios.

el ingreso de un colombiano al finalizar el siglo era de cerca de la mitad del percibido por un argentino, el ingreso del colombiano presentaba hasta la mitad de la década de los noventa un crecimiento sostenido, con lo cual la distancia con Argentina y otros grandes países de la región se estaba reduciendo (Cuadro 36)[150]. La crisis del final del siglo en Colombia hace que esta tendencia se revierta. La magnitud de la caída del indicador, apenas ligeramente inferior a cero, no tiene nada que ver con lo acaecido a Argentina durante la crisis de la deuda en los años ochenta, situación que representó un decrecimiento en esos años para la variable examinada, la cual sólo se recuperará en los años noventa. Como se mencionó, ese aumento en el ingreso familiar ha inducido un cambio en la composición de la demanda de alimentos, variando el consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados, enlatados, precocidos o listos para ser consumidos. Tal tendencia ha disminuido también

[150] Hay que tener presente que esta información no recoge plenamente el efecto sobre el ingreso de la recesión de final del siglo XX en Colombia.

las oscilaciones de precios que caracterizan los mercados de bienes primarios. De otro lado, el incremento en ingresos ha permitido la demanda de bienes como electrodomésticos —refrigeradores, estufas de gas natural, procesadores, etc.— y de otros como automóviles. Disponer de esos últimos bienes ha mejorado la capacidad de transportar los alimentos y de almacenarlos.

En el Cuadro 36 se muestra el acelerado crecimiento de la población urbana en Colombia, superior al de los otros países, con una tendencia a que su participación en el total se aproxime al patrón que se observa hoy en día en América Latina (entre un 75 y un 88% de la población de las economías más grandes de la región está ubicada en las ciudades). El brusco aumento de la urbanización, junto con la globalización y la influencia de las inversiones extranjeras directas han llevado a cambios de fondo en el sistema de los suministros alimentarios en Colombia. Aunque no hay comparación con las cifras que muestran la participación de los supermercados en el comercio de alimentos en América Latina (Cuadro 36), lo cierto es que ese renglón de comercio está en franca expansión en el país y sigue la tendencia general en el continente. Otro factor es la edad de la población: una población joven está permanentemente adaptándose a las nuevas formas de consumo, de bienes procesados y rápido consumo. Para las economías más grandes de la región, aproximadamente el 58% de la población se encuentra entre los 15 y 55 años.

Cuadro 35
Crecimiento del ingreso real per cápita
(Porcentaje promedio quinquenal)

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Argentina	-2,59	9,33	2,07
Brasil	0,62	-0,19	1,45
Chile	6,11	5,90	1,78
Colombia	2,40	2,12	-0,33

Fuente: Heston *et al.* (2002).

Cuadro 36
Ingreso per cápita, demografía y supermercados en América Latina alrededor del año 2000

País	Ingreso real per cápita en dólares (*)	Participación porcentual de la población urbana	Crecimiento porcentual de la población urbana	Tasa porcentual de participación femenina en el mercado laboral	Participación porcentual de la población entre los 15 y los 55 años	Participación porcentual de los supermercados en el mercado minorista de alimentos
Argentina	10.959,8	88,2	1,5	32,1	55,5	57,0
Chile	9.719,0	85,8	1,7	34,5	58,1	50,0
Brasil	7.229,3	81,2	2,2	46,1	61,2	75,0
Colombia	5.388,6	75,0	2,5	48,6	58,4	38,0
México	9.113,0	74,4	1,9	37,2	57,4	45,0

(*) Dólares de 1996, ajustado por paridad de poder adquisitivo.
Fuente: Heston *et al.* (2002) para el ingreso real per cápita en dólares; FAO (2002) para la participación porcentual de la población urbana y el crecimiento porcentual de la población urbana; Ribero y Meza (1997) para la tasa porcentual de participación femenina en el mercado laboral; U.S Bureau of Census International Data Base (2004) para la participación porcentual de la población entre los 15 y los 55 años; Reardon y Berdegué (2002) para la participación porcentual de los supermercados en el mercado minorista de alimentos.

Las sociedades latinoamericanas también han presenciado cambios en las estructuras sociales como la creciente participación de las mujeres, en especial de las más pobres, en el mercado laboral. Esta inserción es un indicador de progreso laboral para las mujeres en la medida en que cada vez se evidencia más la importancia de la mejoría del bienestar propio y de sus familias (Reyes, 2000)[151]. El cambio representado por tasas de participación en el mercado laboral que oscilan entre 32 y 48% (Cuadro 36) ha implicado la reformulación del rol de la mujer dentro de la familia, pues ahora realiza con frecuencia una doble tarea: atender la obligaciones laborales y el cuidado del hogar (doble jornada). Esta transformación ha hecho necesaria la introducción de nuevos alimentos precocidos en la canasta de consumo, así como de nuevos métodos de preparación de los alimentos y cambios en los hábitos con respecto a los alimentos listos para consumir. Además de los cambios mencionados en la demanda, el comercio de alimentos también se ha modificado por factores provenientes de la oferta de esos bienes. Buena parte del comercio de alimentos que hoy en día se lleva a cabo en Colombia "se hace de manera descentralizada, en un esquema donde agentes como los industriales o las grandes cadenas de comercialización detallista intervienen comprando de manera directa al productor o a intermediarios que tienen su propio sistema de acopio, orientando a los productores sobre las características de la demanda en términos de variedades, calidades y volúmenes y tiempos en que estos son requeridos por los consumidores" (CCI-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2003, p. 10).

[151] La tasa de participación de la mujer en el mercado laboral en Colombia se considera una de las más altas de la región: para el año 2000 es de 55,8%, una evolución bastante notable si se le compara con el 19% de 1950. Dicha evolución ha sido producto de cambios culturales, institucionales y económicos entre los que se incluyen la caída de la tasa de natalidad, el incremento en el nivel educativo, la flexibilización del mercado laboral y la coyuntura del ciclo económico (Santamaría y Rojas, 2001).

Conclusiones

En este capítulo se ha estudiado a nivel microeconómico la evolución de los distintos cultivos y del sector pecuario a lo largo del medio siglo, advirtiéndose un comportamiento dinámico en varios productos como aceite de palma, flores, azúcar y banano, avicultura y piscicultura, pero menos satisfactorio en relación con los cereales, el algodón y la ganadería.

En el sector agropecuario se tienen indicadores de productividad inferiores a los de los líderes internacionales en buena parte de los cultivos, con la excepción del azúcar, el banano y la palma africana —todos con fuerte participación de las exportaciones en su producción—, mientras que en el sector pecuario la avicultura es el subsector más dinámico, de alguna forma como resultado de la apertura del comercio de materias primas para sus concentrados. Otros cultivos para destacar por su dinámica expansiva son la papa de consumo interno y las flores cortadas que se convirtieron en un ítem importante de las exportaciones colombianas. La papa es un cultivo caracterizado por la atomización de sus productores, lo cual dificulta su organización gremial y la captura de políticas estatales favorables para el mismo. Aún así, la evolución espontánea ha conducido a aumentos sistemáticos de productividad y a un menor nivel de precios al consumidor, aunque se trata también de un mercado caracterizado por fuertes oscilaciones estacionales que muestran la carencia de una red de almacenamiento adecuada. Tanto las flores como la papa ocuparon las tierras de las altiplanicies anteriormente dedicadas al cultivo de los cereales y a la ganadería, de tal modo que el país ganó en productividad al dejar de generar algunos bienes que se podían importar y así dedicar sus buenas tierras a actividades más especializadas que cuentan con ventajas competitivas propias.

La ganadería, por su parte, vivió un interesante proceso de diversificación al desarrollar variedades de doble propósito, las cuales hicieron posible una expansión notable y un nivel de precios estable de los lácteos. Al mismo tiempo, la ganadería de carne se mantiene estancada, mostrando índices de extracción que son menos de la mitad de aquellos de los países líderes. Este proceso tiene que ver con el uso extensivo de la tierra, el cual es todavía notable, pero también con la inseguridad que ha hecho especialmente vulnerable a una actividad cuya depredación resulta atractiva para los grupos al margen de la ley.

El proceso de cambio técnico mostró sesgos hacia procesos intensivos en capital dadas las facilidades de importación y el financiamiento subsidiado de los equipos, los cuales fueron utilizados en particular en los cultivos temporales

a partir de los años cincuenta, apreciándose un exceso de capital hasta los años ochenta. Este exceso se revirtió cuando se limitaron los subsidios a los agricultores, se abrió un poco el sector a la competencia internacional y se redujeron las áreas dedicadas a los cultivos temporales, al tiempo que se ampliaron los cultivos de plantación o los perennes. La productividad total de factores se mantuvo estancada o creciendo lentamente hasta 1980 para aumentar posteriormente de manera importante, al mismo tiempo que se llevaba a cabo la apertura comercial. La investigación, primero propiciada por el Estado y más adelante por el sector privado, pasó a estudiar en detalle los procesos productivos cultivo tras cultivo. Además, se aprovisionaron semillas mejoradas y más recientemente variedades modificadas genéticamente que pueden dar lugar a un nuevo aumento sustancial de la productividad.

El tema de la dieta de los colombianos permitió mostrar el impacto de la evolución de largo plazo de la agricultura y del sector pecuario en la transformación de los hábitos alimentarios hacia mejores niveles de nutrición (aunque con desviaciones en los consumos excesivos de carbohidratos), reflejando, por una parte, los aumentos de productividad de la agricultura y, por otra, el aumento de la capacidad adquisitiva de la población. Una economía más abierta y competitiva, con precios y rentas de la tierra inferiores, hubiera dado lugar a una mayor especialización e intercambio internacionales, con lo cual los impulsos al aumento de la productividad hubieran sido más sostenidos y así mismo se habrían reducido aún más los precios relativos de los alimentos en relación con los salarios de la población.

Capítulo VI

Distribución, narcotráfico y conflicto

Introducción

Todos los problemas derivados de la desigual distribución de la tierra en Colombia, de la ambigua definición de los derechos de propiedad en el campo y de la incapacidad de los propietarios y del propio Estado de garantizarlos estallaron en los años cincuenta en medio de una intensa confrontación ideológica entre conservatismo y liberalismo. La violencia partidista produjo el desplazamiento de una parte de la población rural hacia las ciudades y la frontera agrícola, y causó la muerte de unas 200.000 personas, según las cifras de Paul Oquist (1978). Los efectos más nocivos de esta guerra civil se aplacaron con la constitución del Frente Nacional, pero reaparecieron con nueva fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX con la insurgencia, a la cual se le sumó un factor explosivo: el narcotráfico y la expansión de los cultivos ilegales.

En este capítulo se analizarán los temas de la distribución de la tierra, tal como ha sido cuantificada por diversas entidades y fuentes, y las políticas de reforma agraria implementadas con la Ley 135 de 1961 y aceleradas durante la administración Lleras Restrepo (1966-1970). Una pregunta de partida es la siguiente: ¿por qué es atractivo poseer tierra en Colombia? La respuesta la ofrece la tradición de poder y prestigio que se desprende de su posesión y, en términos económicos, el que dicha posesión se valorice con el tiempo, permita ocultar la riqueza de su poseedor frente al Estado y obligue a pagar pocos impuestos.

El tema de la reforma agraria, el cual se expondrá en la segunda parte de la próxima sección, pasó a un segundo plano después de que el movimiento campesino se radicalizara en 1971 y unificara al establecimiento político alrededor de la defensa del statu quo. La reforma continuó, pero operando bajo restricciones

presupuestales considerables y sin desafiar nuevamente los derechos de propiedad, atacando problemas de crédito, administración de fincas y cambio técnico en la pequeña agricultura, habiendo revivido bajo la presión de los procesos de negociación con diferentes grupos insurgentes en los años ochenta. A continuación se estudiará el costo que tuvo la reforma agraria entre 1962 y 2000, y los resultados en los cambios de propiedad y en la titulación de baldíos. Al final de la sección se buscará explicar los cambios que, dada cierta dotación de recursos, se pueden apreciar en la utilización del suelo en relación con el área con vocación agrícola, la que mejor puede ser destinada a la ganadería, y la que debe reposar en la conservación del bosque y de las vertientes del país. Como se verá, el uso del suelo ha sufrido cambios profundos que reflejan también la suerte de la caficultura, el desplazamiento de los cultivos temporales hacia los permanentes y el movimiento hacia la expansión del área ganadera.

A pesar de que la estructura de la propiedad rural comienza a ser medida a partir de 1960, es difícil apreciar sus cambios debido a que el último censo agropecuario se realizó en 1970. Este estudio utiliza la información catastral existente y la depura para lograr aproximarse a las nuevas realidades. Se agrega una sección que explica los cambios generados por las compras de tierras llevadas a cabo por los agentes del narcotráfico, que han accedido tanto a las buenas tierras del país, especialmente en territorios en conflicto, como a las de allende la frontera, lo cual les permite desarrollar cultivos ilegales, procesar las cosechas y despachar sus envíos.

El tema de la tierra, el poder, los impuestos y los subsidios son tratados en la siguiente sección, la cual hace el balance de las contribuciones del sector al fisco nacional y a los gobiernos locales, los subsidios que recibe a manera de protección arancelaria y los que surgen del crédito que recibe por debajo de tasas de mercado, razón por la cual termina siendo racionado a favor de algunos agricultores comerciales y de los ganaderos.

A continuación se estudian la situación contemporánea de la distribución del ingreso y la pobreza en el campo colombiano y los movimientos de la población rural hacia la frontera agrícola, sus diferentes modalidades y olas.

Debe quedar claro que la violencia surgida en el país es un proceso fundamentalmente político, en el cual visiones partidistas radicalizadas escapan a la negociación provista por las instituciones, a pesar de los intentos del establecimiento por atajar la confrontación de diversas maneras, esfuerzos que culminan en el Frente Nacional. Sin embargo, este acuerdo no parece suficientemente incluyente para diversos grupos políticos de oposición. La violencia de los últimos veinte años en Colombia responde a formas organizadas de confrontación entre la insurgencia y el Estado por una parte y, por otra, entre los paramilitares y las organizaciones guerrilleras. Un Estado poco robusto en el nivel local o la autonomía que obtuvieron ciertas regiones frente a las directrices nacionales en el caso de las negociaciones de paz con la insurgencia contribuyeron a resquebrajar la seguridad y a que los paramilitares o la insurgencia entraran a operar como Estado sustituto. En últimas, la población civil termina siendo la más afectada por el desplazamiento, las masacres y las tomas de pueblos.

El financiamiento del conflicto surge de los excedentes provistos por el cultivo y tratamiento de la coca, y de formas de tributación extorsivas que recurren a las amenazas y al secuestro para garantizar los traslados de ingresos y propiedad a favor de las organizaciones armadas y de los agentes que aquí llamamos señores de la guerra, cuando ya es el desnudo poder de las armas el que determina las hegemonías sobre determinadas regiones en las que el comandante ejerce su mando sobre hombres y tierras, a la manera de los antiguos caudillos militares.

Distribución de la tierra, intentos de reforma agraria y sus resultados

Estructura de la propiedad y concentración en Colombia

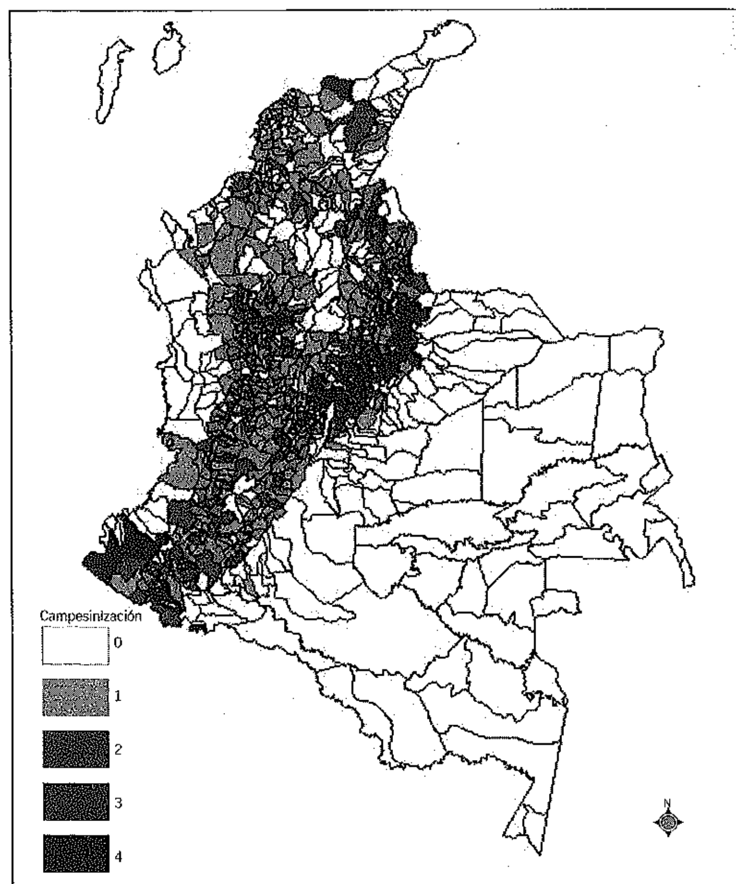
Las mediciones en el tiempo del grado de concentración de la tierra en Colombia han sido elaboradas con metodologías diferentes, lo cual dificulta hacer comparaciones. Así, la medición efectuada en el censo agropecuario de 1960 es sólo comparable con el censo de 1970, en todo caso de menor calidad que su antecesor. Un estudio pionero de Kaminsky (1980) logra una representación gráfico-espacial en la cual se definen cuatro categorías para una variable denominada *campesinización*, que permite una ubicación más precisa de este tipo de producción. El objetivo era construir una representación dinámica de municipios en los que predominaba la pequeña producción, con información de los censos de 1960 y 1970.

En el Mapa 1 se presentan los resultados del ejercicio. Se observa que las regiones con alta preponderancia de la pequeña producción (de tono más oscuro) se encontraban cerca de la cordillera oriental en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander. También se observa preponderancia

de pequeña producción en el sur del país, en el departamento de Nariño y en la zona del oriente antioqueño. Si se tiene en cuenta que las zonas en blanco no tienen información, las zonas con menor producción campesina corresponden en el mapa a las regiones con el tono más pálido de grises. En nuestro mapa ese color predomina en los departamentos de la Costa Caribe, en la zona norte de Antioquia y en el Valle, Tolima y Huila. En la zona cafetera aparecen mezclada la pequeña producción con producción realizada en áreas de mayor tamaño.

Después del último censo, la única información disponible es catastral y su comparación con los datos censales no arroja resultados claros. Berry (2002, p. 52) advierte que la información catastral no es conceptualmente compatible con la información censal. Adicionalmente, la información catastral en sí misma tiene problemas de diverso orden que hasta el presente no han podido ser corregidos. Existen dificultades asociadas a la falta de contabilización dentro del catastro de los resguardos indígenas (28 millones de hectáreas), la región del Putumayo (5 millones de hectáreas) y las tierras públicas (5,3 millones de hectáreas). También se registra mal el uso de la tierra en algunos casos, por ejemplo, en el de las viviendas rurales que aparecen en los análisis de propiedad y que pueden abarcar 1,3 millones de hectáreas. Otro tipo de medición inexacta se da por la falta de actualización del registro en cuanto a la división de propiedades englobadas y las que han sido objeto de extinción de dominio.

Mapa 1
Regionalización de Colombia según niveles de campesinización



Fuente: Kaminsky (1980).

De ahí que los últimos estudios sobre la estructura de la propiedad de la tierra llegan a apreciaciones diferentes en la valoración acerca de lo sucedido en los últimos años, a pesar de que se refieren básicamente a las mismas fuentes. Las cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) trabajadas por algunos autores muestran que al final del siglo la concentración en la distribución de la tierra se estaría incrementando (Cuadro 37). Si se examina una información similar del IGAC para el año 2000 (presentada en las dos últimas columnas del Cuadro 37), se puede deducir la misma tendencia a la concentración de la propiedad. Mientras que en 1984 las fincas menores de tres hectáreas correspondían al 55% de los propietarios y controlaban el 2,9% del área, en 2000 las fincas de ese tamaño, pertenecientes al 57,3% de los propietarios, controlaban el 1,8% de la superficie. El rango de fincas con más de 500 hectáreas representaba en 1984 el 0,5% de los propietarios con un control del 32,6% del área; en 2000 estas cifras eran de 0,5 y 60,8%, respectivamente.

Autores como Machado (1998) coinciden en señalar la tendencia a la concentración de la propiedad rural y la fragmentación de la pequeña propiedad, con lo cual se habría acentuando el carácter bimodal de la estructura agraria para el período 1984-1996. Machado (1998), adicionalmente, se mantiene en su tesis de deterioro de la mediana propiedad, expansión de la pequeña y fortalecimiento de la grande.

De acuerdo con algunas evaluaciones recientes (Rincón, 1997; Heath y Deininger, 1997; Machado, 1998), a la tenencia de la tierra en el país la caracteriza, definitivamente, una elevada concentración de la propiedad. En esos estudios se señala que el índice de Gini de concentración oscila entre 0,86 y 0,88 para el conjunto nacional. Si se compara, con todos los riesgos derivados de las diferencias metodológicas y las incoherencias de información existentes, con los hallazgos de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990) —la cual

Cuadro 37
Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984-2000

Área	1984				2000			
	Propietarios [1]	Participación porcentual	Superficie [2]	Participación porcentual	Propietarios [1]	Participación porcentual	Superficie [2]	Participación porcentual
A. Total pequeña propiedad	2.094,1	85,2	5.347,7	14,9	3.088,6	86,3	6.956,2	9,2
Microfundio	1.351,2	55,0	1.027,3	2,9	2.049,7	57,3	1.324,8	1,8
Inferior a 1 ha	765,6	31,2	234,9	0,7	1.229,1	34,4	320,9	0,4
1 a < 3 ha	585,5	23,8	792,4	2,2	820,6	22,9	1.003,9	1,3
Minifundio	539,3	22,0	2.193,8	6,1	751,0	21,0	2.834,1	3,8
3 a < 5 ha	262,6	10,7	752,5	2,1	362,1	10,1	953,2	1,3
5 a < 10 ha	276,7	11,3	1.441,3	4,0	388,9	10,9	1.880,9	2,5
Pequeños	203,6	8,3	2.126,6	5,9	287,8	8,0	2.797,3	3,7
10 a < 15 ha	127,8	5,2	1.159,5	3,2	180,1	5,0	1.513,5	2,0
15 a < 20 ha	75,8	3,1	967,1	2,7	107,7	3,0	1.283,9	1,7
B. Mediana propiedad	325,3	13,2	13.592,4	38,0	442,6	12,4	16.947,9	22,5
20 a < 50 ha	190,3	7,7	4.526,6	12,6	264,1	7,4	5.880,5	7,8
50 a < 100 ha	87,2	3,5	4.430,6	12,4	117,7	3,3	5.646,8	7,5
100 a < 200 ha	47,9	1,9	4.635,2	12,9	60,7	1,7	5.420,6	7,2
C. Gran propiedad	37,4	1,5	16.861,3	47,1	47,0	1,3	51.464,1	68,3
200 a < 500 ha	26,3	1,1	5.195,1	14,5	32,4	0,9	5.657,5	7,5
500 a < 1000 ha	7,0	0,3	2.821,6	7,9	9,0	0,3	3.707,9	4,9
1000 a < 2000 ha	2,4	0,1	1.982,8	5,5	3,4	0,1	3.093,9	4,1
Superior a 2000 ha	1,8	0,1	6.861,7	19,2	2,2	0,1	39.004,8	51,8
Total (A + B + C)	2.456,9	100,0	35.801,4	100,0	3.578,2	100,0	75.368,2	100,0

[1] Miles.
[2] Miles de hectáreas.
Fuente: Lorente *et al.* (1984). IGAC. Cálculos propios.

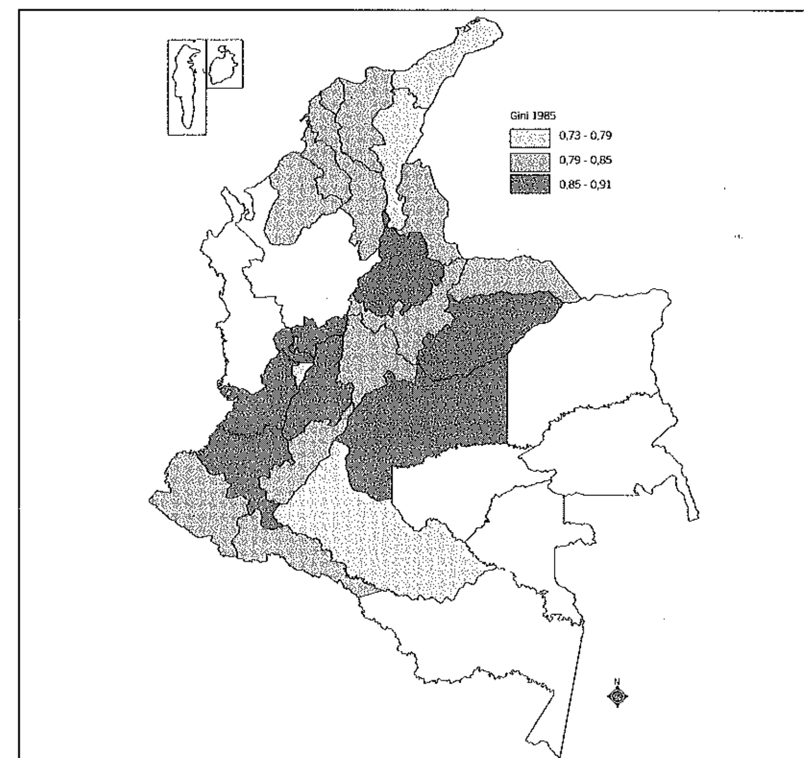
estima un coeficiente de 0,84 para 1988—, se podría pensar en una tendencia hacia la concentración entre el período 1988-1996. Para Heath y Deininger (1997), después de más de veinticinco años de reforma agraria, el coeficiente de Gini muestra una muy ligera reducción al pasar de 0,86 a 0,84. Un argumento adicional que sustenta la hipótesis del aumento de la concentración es planteado por Berry (2002, p. 52), para quien el desplazamiento más general de los cultivos semestrales hacia cultivos permanentes y ganadería durante la década de los noventa es preocupante desde el punto de vista de la demanda de trabajo y compatible con la creciente concentración de la tierra señalada por varios autores.

Desde el punto de vista regional, en el lapso 1984-1996, Machado (1998) señala que todas las regiones muestran tendencias hacia la concentración de la propiedad con excepción de la región centro-oriente, donde el fenómeno de fragmentación de la pequeña y mediana propiedad es evidente. Para el mismo período, el estudio de la Contraloría General de la Nación (Ossa, *et al.*, 2004) identificó al occidente colombiano como la región de más alta concentración de la propiedad rural y al Valle del Cauca como el departamento donde más se concentró entre 1985 y 1996. Una concentración alta es observada por ese

estudio en Antioquia, Sucre y Cesar. El estudio de Rincón (1997) sobre el catastro detecta que el proceso de concentración entre 1984 y 1997 fue mayor en Cesar, Bolívar, Valle, Quindío, Caquetá y Putumayo, en tanto que las encuestas agropecuarias del DANE (2002) permiten identificar procesos de concentración de las explotaciones agropecuarias en Meta, Casanare y Chocó.

En los mapas 2 y 3 se pueden apreciar con claridad algunas de las anteriores observaciones. Para 1985, la región del sur-occidente y parte del piedemonte llanero presentan los mayores índices de concentración de la propiedad rural privada (tono oscuro). Una década más tarde, las zonas con mayor desigualdad en la tenencia de la tierra aumentaron considerablemente e incluyen toda la región de occidente, el piedemonte llanero y el extremo norte del país. La Costa Caribe presenta diferentes variaciones: mientras que en departamentos como

Mapa 2
Índice de Gini de la propiedad rural privada, 1985

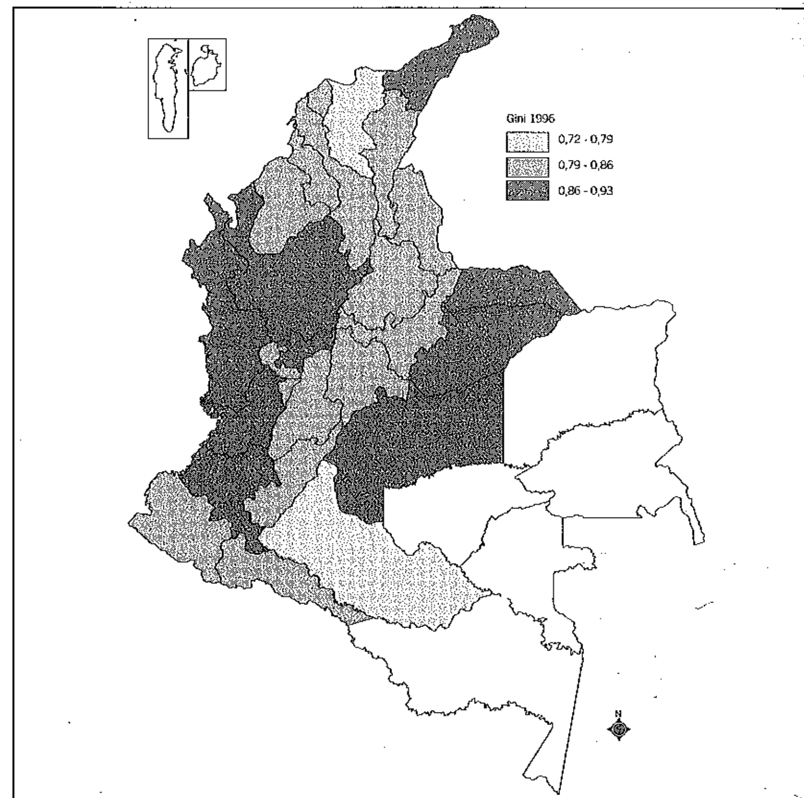


Fuente: IGAC. Cálculos propios.

La Guajira y Cesar aumenta el índice de Gini, en otros, como Atlántico, Bolívar y Magdalena, disminuye. En general, la concentración de la propiedad rural privada aumentó en un punto porcentual (índice de Gini) en el nivel nacional entre 1985 y 1996, aumento que es más preocupante aún si se tiene en cuenta que la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia es muy alta.

Las coincidencias que existen entre los diversos estudios tienen que ver fundamentalmente con los procesos de concentración en algunas regiones como consecuencia del avance, a partir de la década de los ochenta, de las inversiones del narcotráfico: se mencionan los departamentos de la Costa Caribe, zonas del Magdalena Medio, del Valle del Cauca y del piedemonte llanero como las más afectadas por el proceso de expansión, el cual, de acuerdo con Machado (1998), se ha hecho a expensas de la mediana propiedad y mediante la compra

Mapa 3
Índice de Gini de la propiedad rural privada, 1996



Fuente: IGAC. Cálculos propios.

de territorios a los colonos y campesinos situados en regiones como Caquetá, Arauca y Magdalena Medio.

Ahora bien, los trabajos y cálculos mencionados anteriormente consideran la desigualdad en la tenencia de la tierra teniendo en cuenta la extensión y, a lo sumo, el valor comercial de la misma, pero no su capacidad productiva, es decir, el ingreso que de ella pueda devengarse. El Cuadro 38 muestra los índices de concentración de Gini para cada departamento en 1984 y 1997 considerando la clasificación de la tierra según su capacidad productiva medida por medio de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)[152]. En departamentos como Caquetá, Cundinamarca, Cesar, La Guajira, Arauca y el Valle aumentó la concentración de la propiedad rural mientras que disminuyó en departamentos como Córdoba, Huila, Quindío y Sucre. En promedio, entre 1984 y 1997 la desigualdad en la

Cuadro 38
Índice de Gini por UAF
(Porcentaje)

Departamento	1984	1997
Atlántico	56,39	56,17
Bolívar	62,68	64,90
Boyacá	54,15	52,39
Caldas	65,83	62,89
Caquetá	53,14	84,13
Cauca	68,44	71,64
Cesar	56,51	63,57
Córdoba	62,29	57,58
Cundinamarca	28,27	56,40
Huila	57,44	53,84
La Guajira	59,76	84,96
Magdalena	65,00	63,63
Meta	82,53	79,61
Nariño	56,84	58,35
Norte de Santander	67,24	67,13
Quindío	55,49	31,22
Risaralda	65,52	67,01
Santander	58,41	55,03
Sucre	63,89	59,08
Tolima	66,54	62,71
Valle del Cauca	68,54	74,47
Arauca	64,45	71,20
Casanare	75,32	75,33

Fuente: IGAC. Cálculos Rincón (1997).

[152] Una Unidad Agrícola Familiar se define como "un fondo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, cuya extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta salarios mínimos legales diarios" (DNP, 2000).

tenencia de la tierra aumentó a nivel nacional considerando las UAF como el parámetro de clasificación y, aunque el índice de Gini a nivel nacional en 1997 es más bajo al considerar la productividad de la tierra (0,64) que al considerar solamente el área (0,85), éste no deja de ser un nivel de concentración alto.

Depuración de la información catastral

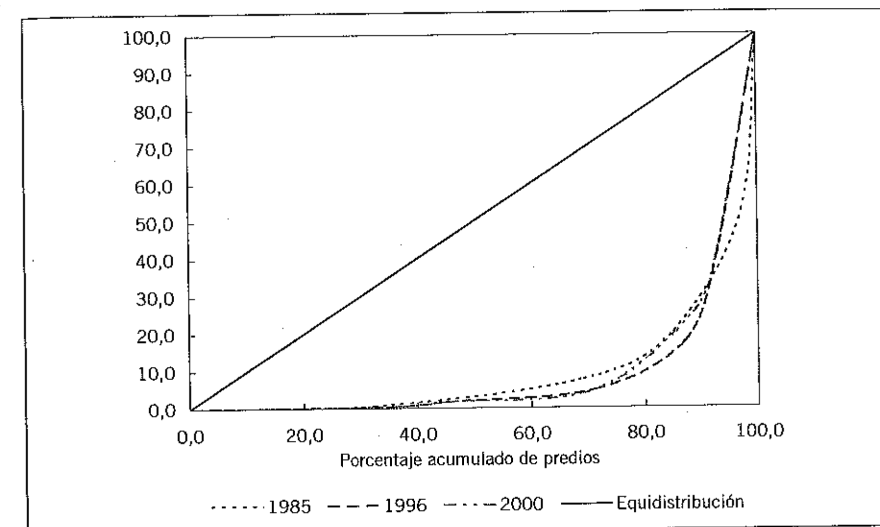
Aunque el índice de Gini es una medida adecuada de la desigualdad, algunos trabajos sobre distribución de la propiedad rural privada en Colombia pueden sobrestimar esta medida porque adolecen de una depuración precisa y confiable de la información catastral. Hacer el ejercicio de depuración permite corroborar algunas tendencias y matizar algunas afirmaciones.

Una primera idea sobre el estado de la información se puede obtener con las curvas de Lorenz calculadas para diferentes años (1985, 1996, 2000) a partir de la base de datos del IGAC sin hacer ningún tipo de depuración. El Gráfico 86 muestra las curvas de Lorenz de distribución de la propiedad rural en Colombia construidas con la información catastral del IGAC y para tres años diferentes. En los tres casos las curvas muestran una aguda concentración de la distribución de la propiedad rural.

Esta primera imagen de la información coincide con los hallazgos de diferentes investigadores y la evidencia de la información catastral del IGAC muestra índices de Gini superiores al 0,80. Esa cifra refleja una concentración extremadamente alta que no resulta coherente con las diversas mediciones de la distribución del ingreso rural que muestran que en Colombia el Gini rural de ingresos había disminuido al pasar de 0,65 en 1960 a 0,45 en 1988 (Perfetti y Guerra, 1994) y continuaba disminuyendo de acuerdo con las últimas mediciones efectuadas antes de acabar el siglo XX (Vélez, 1996; Misión Social, 1998; Ocampo *et al.*, 1998). En el caso de Vélez, el ejercicio fue realizado para todo el país y señalaba que se mantenía la tendencia de desconcentración del ingreso rural y urbano. El coeficiente Gini para el sector rural se encontraba nuevamente por debajo del urbano, mostrando una mejoría en su distribución en relación con la urbana. Los otros autores coincidieron en mostrar que en el nivel urbano la concentración en los ingresos aumentaba, al contrario de lo que se estaba observando en el área rural.

Si se desmenuza la información catastral del IGAC se pueden corregir algunos de sus problemas y sacar un mejor provecho de los datos. En un informe para

Gráfico 86
Distribución de la propiedad rural en Colombia (curvas de Lorenz)
(Porcentaje acumulado de superficie)

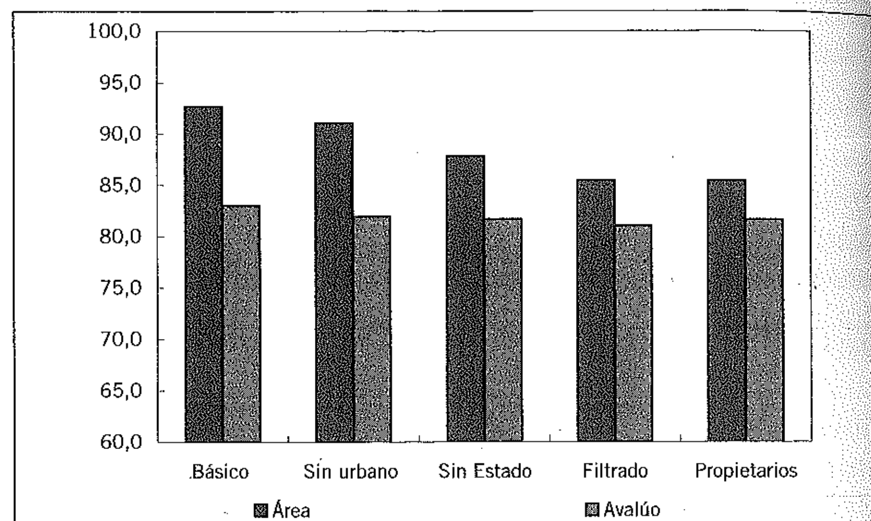


Fuente: IGAC. Cálculos propios.

el Banco Mundial, Offstein *et al.* (2003) emplean una metodología de depuración que permite encontrar la información relevante para los cálculos de la desigualdad en la tenencia de la tierra. El proceso de depuración de los datos de propiedad rural consiste en la eliminación reiterativa de información que dificulta el análisis de los mismos. De la información básica o general sobre propiedad rural se eliminaron predios en el siguiente orden: primero los registros que son ceros o vacíos; segundo, los predios periurbanos y los de actividad diferente a la agrícola; tercero, los predios pertenecientes al Estado; y cuarto, los predios de parques nacionales, comunidades indígenas, afrocolombianas y de empresas de servicios públicos.

El Gráfico 87 muestra los resultados del cálculo del Gini para cada una de las cinco categorías. Dado que la propiedad rural puede clasificarse según su extensión (área) o su valor comercial (avalúo), se muestra el cálculo del índice de Gini para ambos tipos de clasificación. Como muestra el gráfico, los cálculos de concentración disminuyen a medida que se avanza en el proceso de depuración de la información catastral, comenzando en el Gini Básico y finalizando en el Gini Filtrado. De igual forma, la desigualdad es menor cuando se considera el avalúo en la clasificación de la propiedad rural.

Gráfico 87
Índice de Gini nacional, 2002
(Porcentaje)



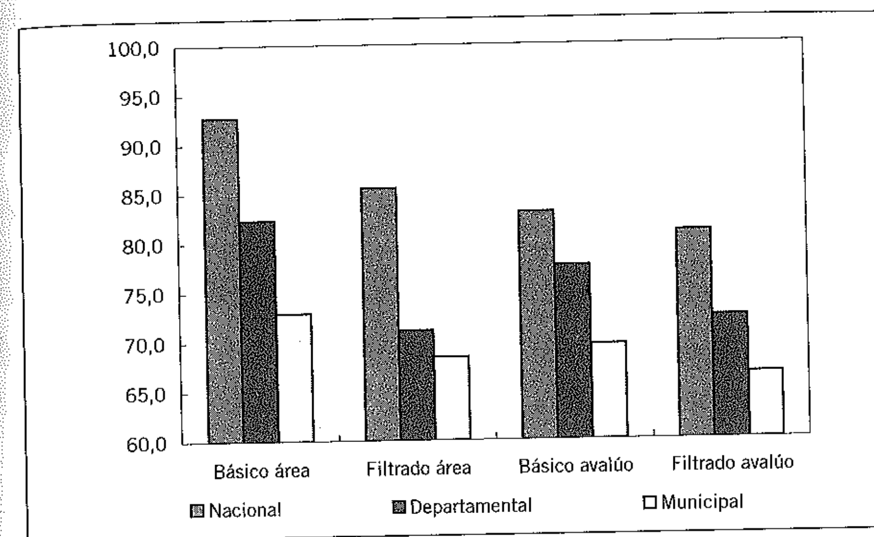
Fuente: IGAC. Correcciones Offstein *et al.* (2003).

Es importante anotar que las mediciones del índice de Gini varían en cuanto se considere la delimitación político-administrativa. En este sentido, los cálculos de concentración a nivel nacional y los promedios nacionales de los cálculos a nivel departamental y municipal son diferentes. Las estimaciones con la información municipal son menos sesgadas y permiten una evaluación más precisa de la desigualdad[153]. El Gráfico 88 muestra cómo la estimación de la concentración de la tierra disminuye paulatinamente como resultado tanto de la depuración de la información catastral así como de la delimitación político-administrativa.

Los cálculos de concentración se pueden mostrar en el nivel municipal y también en el departamental. Los coeficientes de Gini se pueden presentar con correcciones o sin ellas en un solo cuadro en el nivel departamental, pero la información se vuelve inmanejable y difícil de entender en el municipal. El Cuadro 39 presenta el cálculo del índice de Gini para cada departamento

[153] Para los cálculos municipales, de los 2,68 millones de propiedades se pasó a 2,3 millones por medio de la exclusión de a) 348.000 propiedades rurales no dedicadas a las labores agrícolas, b) 47.000 propiedades del Estado, c) 8.400 propiedades de reservas indígenas y comunidades negras, y d) 1.824 valores atípicos.

Gráfico 88
Índice de Gini, 2002
(Porcentaje)



Fuente: IGAC. Correcciones Offstein *et al.* (2003).

teniendo en cuenta la distribución de la propiedad rural según extensión y avalúo. Se exceptúan algunas regiones para las cuales no existe información, como es el caso de Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada. También se excluye la información de la isla de San Andrés, pues no tiene mucho sentido su inclusión para lo que se quiere resaltar con este tipo de análisis.

En el cálculo del Gini Básico la información está en bruto y viene plagada de inconsistencias y de datos anómalos. En el Gini Filtrado la información que se tiene en cuenta es consistente y corresponde a la propiedad rural de carácter privado solamente. El Gini Hedónico es calculado con base en las características de la tierra. Se podría afirmar también que los datos se ajustan hacia abajo en todas las correcciones propuestas, teniendo en cuenta la filtración de datos, la exclusión de propietarios repetidos y la corrección por medio de técnicas hedónicas.

En el Cuadro 39 puede verse que la corrección por técnicas hedónicas es la más radical en el ajuste hacia abajo. Las otras correcciones ajustan relativamente poco los estimativos iniciales, pero en ciertos casos reducen algunos datos anómalos, como en la información para Chocó y Guaviare. El aspecto más importante de este ejercicio es que corrige un asunto que ha sido muy criticado

Cuadro 39
Índice de Gini departamental, 2002
(Porcentaje)

Departamento	Básico		Propietarios		Filtrado		Hedónico	
	Área	Avalúo	Área	Avalúo	Área	Avalúo	Área	Avalúo
Atlántico	74,54	79,09	70,99	79,99	72,25	79,33	76,08	65,97
Bolívar	77,99	76,68	71,13	77,12	70,21	75,51	65,70	60,11
Boyacá	81,33	74,32	79,03	73,43	78,91	73,10	84,30	65,70
Caldas	81,97	79,38	82,03	80,12	80,45	78,84	72,22	63,56
Caquetá	89,62	76,37	53,12	72,66	50,54	69,52	42,75	40,68
Cauca	87,85	87,03	80,39	82,48	80,91	83,12	81,69	65,06
Cesar	71,47	75,99	68,28	77,44	65,25	74,42	61,03	59,01
Córdoba	78,90	77,98	77,36	78,66	74,83	75,51	68,87	57,81
Cundinamarca	79,78	81,90	77,98	80,33	76,63	79,61	74,67	64,57
Chocó	96,35	96,12	80,28	76,59	79,88	76,08		
Huila	79,69	74,79	76,90	73,69	76,39	72,20	73,79	59,61
La Guajira	87,79	78,08	67,62	74,91	67,14	73,58	62,84	57,31
Magdalena	74,42	72,27	71,69	73,99	68,75	70,84	63,23	61,09
Meta	88,79	80,17	85,95	80,15	86,16	78,19	81,76	64,19
Nariño	86,28	78,77	79,92	74,20	78,76	73,46	73,48	56,89
Norte de Santander	77,83	72,84	68,90	70,58	69,73	69,97	69,79	57,02
Quindío	81,59	69,60	81,37	70,49	78,94	67,52	83,17	57,32
Risaralda	83,13	79,99	77,35	80,88	77,16	79,60	72,06	56,26
Santander	79,62	76,03	77,64	75,84	77,41	75,29	79,31	69,81
Sucre	79,96	77,91	79,40	78,84	77,34	76,64	75,08	67,67
Tolima	79,88	78,19	77,46	78,00	76,78	77,02	75,26	59,47
Valle del Cauca	90,94	85,72	84,79	86,67	83,07	84,57	85,52	75,24
Arauca	84,82	71,70	83,43	69,13	83,29	67,89	0,00	0,00
Casanare	85,54	79,86	81,24	77,87	80,95	75,93	77,35	58,69
Putumayo	90,33	81,97	72,07	68,55	73,97	69,86	72,44	64,33
Guaviare	95,93	95,94	44,28	61,06	43,20	59,75		

Fuente: IGAC. Correcciones Offstein *et al.* (2003).

en los estudios anteriores: no tener en cuenta en los cálculos de concentración las diferencias que pueden darse por la calidad de la tierra entre los predios (Binswanger, *et al.*, 1995).

Una primera conclusión que se puede extraer de este ejercicio simple es la posible sobrestimación del coeficiente de Gini si no se efectúa antes de su cálculo una limpieza de la información básica. El cálculo más apropiado debe encontrarse en algún punto entre los coeficientes de Gini estimados con la información básica y el cálculo hedónico, que, como ya se mencionó, es el que corrige los coeficientes hacia abajo en una mayor proporción y fluctúa alrededor de 0,65. Es notoria la forma como algunos coeficientes Gini muy altos en el cálculo inicial son ajustados a la baja, tal y como se observa para los departamentos de Caquetá, Chocó y La Guajira. Se mantiene un alto nivel del coeficiente para Valle del Cauca, Meta y Cauca.

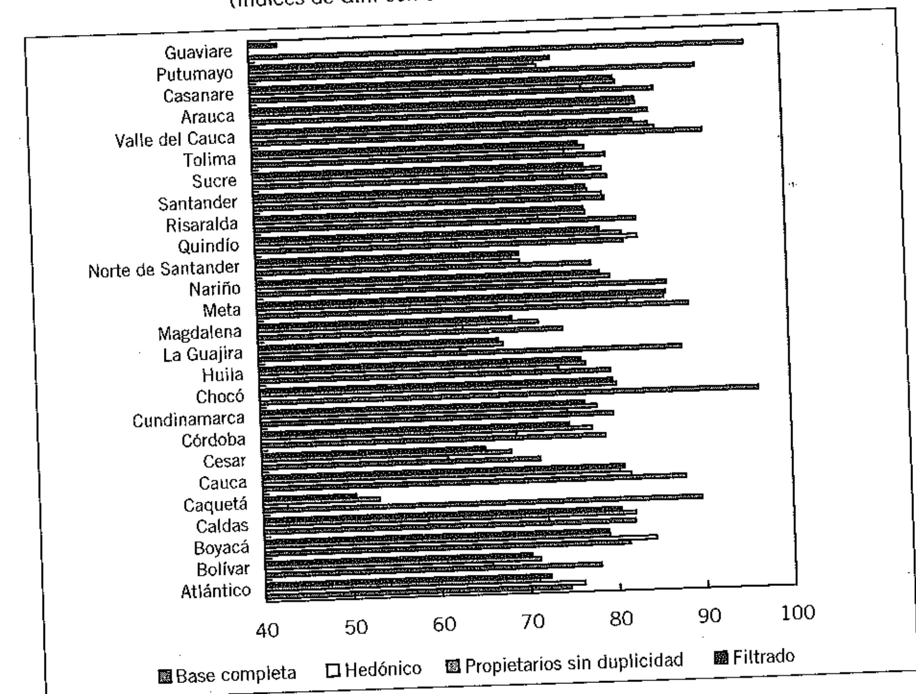
En los Gráficos 89 y 90 se presenta, en forma de corte transversal, el cálculo para cada departamento del indicador Gini de distribución de la propiedad de la tierra según área y avalúo. Al igual que en el Cuadro 39, en la representación

gráfica se exceptúan los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada y San Andrés.

Las diferentes líneas en el Gráfico 89 representan, cada una de ellas, una determinada manera de calcular el Gini de concentración en la distribución de la tierra. El Gini Básico corresponde a la línea sólida más oscura que se mueve en torno a un valor de 0,80 y, en general, está por encima en todos los puntos de los otros coeficientes; tiene como valor mínimo 0,71, el cual corresponde al departamento del Cesar, y como máximo 0,96, el cual corresponde al departamento del Chocó.

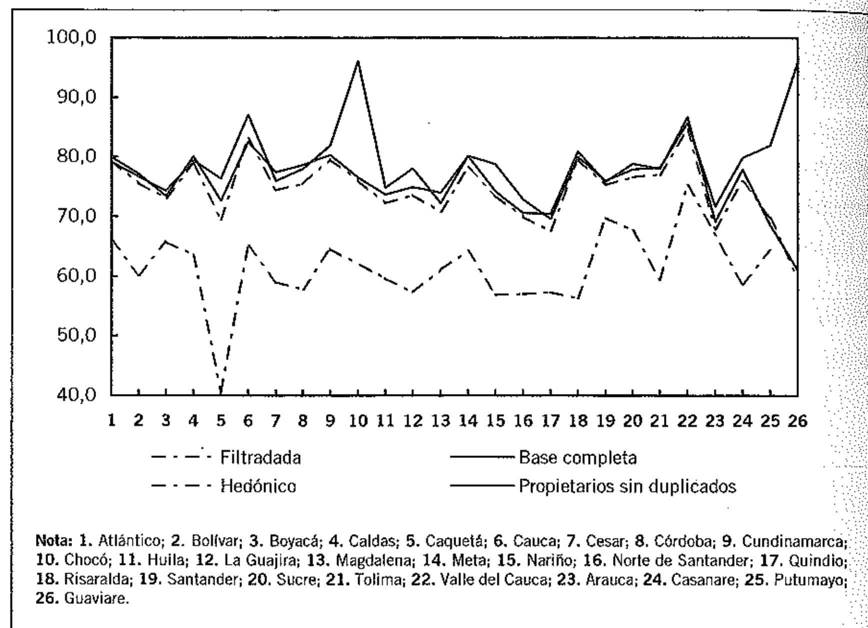
El ejercicio del Gráfico 90 es idéntico al anterior. El ajuste por calidad en este caso se alcanza tomando el dato de avalúo de la propiedad y calculando con base en él las medidas de concentración. Aquí se pueden observar algunas de las características de la información en el nivel departamental, una vez su-

Gráfico 89
Desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia clasificando los predios por extensión, 2002
(Índices de Gini con correcciones, en porcentaje)



Fuente: IGAC. Correcciones Offstein *et al.* (2003).

Gráfico 90
Desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia clasificando los predios por avalúo, 2002
(Índices de Gini con correcciones, en porcentaje)



Fuente: IGAC. Correcciones Offstein *et al.* (2003).

primidos los datos extremos. En este caso se registran los menores coeficientes Gini, menos de 0,70, para los departamentos de Caquetá, Norte de Santander, Arauca y Putumayo. Los más altos coeficientes, con más de 0,80, corresponden a los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. El Gini departamental fluctúa alrededor de 0,75 y se obtiene un coeficiente nacional de 0,82 en vez del 0,92 que se obtenía en el caso del cálculo del nivel nacional. Además, si la información se filtra con diferentes criterios, se puede llegar a un 0,78 para el Gini nacional, cifra que de todas maneras es alta en el panorama internacional.

En este sentido, la limpieza de la información predial permite llegar a una conclusión muy consistente: si bien en Colombia la concentración de la tierra sigue siendo muy alta de acuerdo con las diferentes mediciones efectuadas, la corrección de la información lleva a un panorama menos extremo. A una conclusión similar llega un trabajo reciente llevado a cabo con el fin de medir la concentración de la tierra en el nivel departamental, utilizando para ello la información proveniente de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del DANE

(2002). En ese trabajo no es necesario hacer una limpieza de la información como la explicada antes, básicamente porque la ENA está enfocada al universo agropecuario y excluye, por tanto, las áreas utilizadas en actividades diferentes a las agropecuarias (bosques, zonas urbanas y semiurbanas, entre otras). En este ejercicio se hace una depuración de la información que tiene en cuenta la conformación de unidades de información construidas con un criterio económico y no jurídico. Se hace necesario ajustar la información de la ENA corrigiendo por la calidad de la tierra. El resultado final es el cálculo de un Gini promedio nacional de 0,523, sensiblemente menor a los cálculos de concentración efectuados con la información del IGAC pero en línea con los resultados obtenidos cuando se depura esa última base de datos. En otras palabras, también en este caso el resultado es una reducción importante de la medida de concentración (García y Ruiz, 2004).

Con la información que se ha manejado hasta ahora no es fácil dar respuesta a la pregunta acerca del aumento en la concentración en la distribución de la tierra. La información del IGAC muestra, con todas sus limitantes, que la concentración es alta. Sin embargo, como se ha advertido repetidamente, esa información no es estrictamente comparable con los datos de los censos de principios de las décadas de los sesenta y setenta. Existe evidencia indirecta y argumentos que podrían apoyar la hipótesis de un aumento de la concentración en la distribución de la tierra. Sin embargo, esta transformación de la agricultura no proviene de las reformas estructurales, pues con anterioridad a ellas las diversas políticas sectoriales y también las macroeconómicas habían favorecido a la agricultura de gran extensión, sino más bien al cambio de uso de la tierra y a las voluminosas adquisiciones que han hecho los narcotraficantes y los señores de la guerra.

Impacto del narcotráfico en la estructura de la propiedad

Desde la aparición del narcotráfico en Colombia, la compra de finca raíz urbana y de tierras ha sido una de las formas más utilizadas por los traficantes para lavar el dinero proveniente del negocio de la droga. Sin embargo, el lavado de dinero por medio de la finca raíz urbana tiene limitaciones porque el costo de los testaferros se incrementa con el tamaño y limita el número de propiedades que pueden quedar en manos de los narcotraficantes (Thoumi, 2002, p. 227).

La tesis de la compra de tierra por parte de los narcotraficantes no es fácil de demostrar por obvias razones: los traficantes utilizan testaferros en la mayor

parte de los casos y no pueden ser identificados. La información recopilada por Reyes (1994) muestra el retroceso en términos de la democratización de la propiedad de la tierra que ha acompañado ese proceso. Según este autor, la inversión de dineros del narcotráfico en compras de tierra ha sido muy notable en 251 municipios del país. Sólo el gran corredor minifundista oriental, desde Nariño hasta Norte de Santander, ha permanecido en lo fundamental ajeno al apetito de tierras por parte de empresarios ilegales. Al desplazamiento de campesinos ocasionado por la mayor concentración de la propiedad se suma el aumento de los precios de la tierra y un relevo de capas propietarias anteriores, con lo cual cambia la naturaleza del campesinado en áreas de conflicto. En tales casos, desaparece virtualmente el mercado de tierras puesto que los agentes armados les imponen a los vendedores forzados el precio que están dispuestos a pagar y no hay nuevos inversores dispuestos a adquirir bienes cuyos derechos de propiedad están lejos de estar garantizados. Pero, así mismo, la estructura del negocio del narcotráfico es desconcentrada y a una familia dirigente la pueden rodear muchos mandos medios y "traquetos" que influirán la estructura de la tenencia en forma similar por medio de sus adquisiciones. Esto implica que la estructura de propiedad propiciada por los narcotraficantes puede ser menos concentrada que la del latifundio tradicional.

En otro trabajo de Reyes (1996) se afirma que en una encuesta realizada con expertos en mercado de tierras en todo el país se encontró que entre 1975 y 1995 había compras significativas de fincas rurales por parte de los narcotraficantes en 400 municipios, lo cual representa el 39% de los municipios del país. Con ello, los narcotraficantes contribuyeron a duplicar la extensión de las fincas superiores a 500 hectáreas y a reducir en un millón el número de propiedades de menos de cinco hectáreas (Naciones Unidas, 2003, p. 357). En muchas regiones, los observadores locales señalan que los narcotraficantes han comprado las mejores tierras. Eso significa que en sus manos está concentrada la definición de las pautas de inversión rural y, por tanto, una parte importante de la seguridad alimentaria del país. La preferencia generalizada de uso de la tierra es la ganadería extensiva, poco intensiva en administración debido a factores de seguridad implicados en el menor empleo de mano de obra. Esta verdadera contrarreforma agraria agravó los problemas de distribución y no significó un aumento de la productividad rural, pues los nuevos propietarios no son empresarios rurales sino terratenientes a menudo absentistas.

En las tierras de menor calidad de la frontera agrícola los narcotraficantes también han comprado, pero con otro sentido: se trata de tierras en las que

el Estado tiene poca presencia y en donde existe una lucha constante por su apropiación entre colonos, comunidades indígenas e insurgencia. Estas regiones permiten el cultivo de la coca y de la amapola, su refinación y exportación directa. El dominio de la tierra en esas regiones posibilita que los narcotraficantes garanticen la obtención de la materia prima. Usualmente estos cultivos están localizados en zonas rurales de colonización, con economías altamente deprimidas y en áreas no agrícolas, marginales y con ecosistemas más frágiles y menos productivos si pierden su cobertura vegetal, esto es, en zonas donde menos se justifica estimular la ocupación humana (Naciones Unidas, 2003, p. 357).

Intentos de reforma agraria

Hacia 1966 Colombia fue definida como un país de extrema desigualdad en la distribución del acceso a la tierra agrícola y portador de una grave ambigüedad en torno a los derechos de propiedad[154]. Esos rasgos, como ya se ha señalado en el Capítulo I, se originaron en el pasado, con las mercedes de tierras y titulaciones concedidas por el soberano español y por la transferencia del dominio de las tierras públicas a las manos privadas en el siglo XIX[155]. Las enormes carencias fiscales unidas a la necesidad de financiar las frecuentes guerras civiles culminaron con el traspaso de muchas tierras públicas a los prestamistas del gobierno y a los oficiales de los improvisados ejércitos que participaban en las contiendas. Tierras que en el momento no valían mucho fueron rematadas generosamente y encontrarían alguna apreciación con el desarrollo económico del país y la construcción de infraestructuras varias generaciones más tarde. De manera paralela, las tierras de resguardo fueron invadidas por mestizos o vendidas por sus dueños, al tiempo que tierras de poco valor comercial en las laderas de las cordilleras fueron ocupadas por familias campesinas. Con el paso de los años, la subdivisión y sobreexplotación de la tierra dio lugar a microfundios que no daban suficiente sustento a sus poseedores y los cuales se veían obligados a expulsar a sus miembros más jóvenes.

[154] El Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), entidad que hizo el estudio, se basaba en los datos del Censo Agropecuario de 1960 (CIDA, 1966).

[155] La entrega de las tierras baldías por parte del Estado a los particulares se dio por medio de las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882.

Eventualmente, la posesión de la tierra sirvió a los grandes propietarios de protección contra los efectos de la inflación, pero sobre todo les proveyó de significativas ventajas tributarias en la medida en que, cuando tuvieron que informar a las autoridades acerca del valor de su propiedad rural, la subvaluaban. Además, las tasas tributarias eran bajas. El registro de la propiedad rural ha sido tan primitivo e imperfecto en Colombia que tradicionalmente la tierra se ha constituido en un activo adecuado para ocultar los ingresos que puedan ser gravados por las autoridades económicas.

A lo largo del siglo XX se generaron presiones para que los gobiernos de turno intentaran conjurar la desigual distribución de la tierra mediante modificaciones a la estructura agraria. Hacia la década de los veinte, el deficiente funcionamiento de los mercados de tierra y trabajo frente al auge económico que se estaba dando generó la presión por una reforma agraria. Ese ambiente, agravado por las consecuencias sociales que tuvo la Gran Depresión sobre la actividad agropecuaria y el empleo, llevó a la promulgación de la Ley 200 de 1936, la cual tenía la pretensión de legalizar títulos de dudosa propiedad, posibilitar la adquisición de parcelas por parte de aparceros y arrendatarios, y legalizar la tenencia de los colonos. Las medidas poco contribuyeron a frenar la continua apropiación de baldíos públicos en las zonas de frontera o a aliviar las tensiones entre colonizadores y grandes empresarios alrededor de las tierras (Berry, 2002, p. 33).

Los flacos resultados de ese intento, la resistencia de los propietarios de tierras y del Partido Conservador, y la expulsión de miles de aparceros que se dio por esa razón, llevaron a la promulgación de la Ley 100 de 1944. Su énfasis se centró en dar mayor protección a los derechos de propiedad que habían sido amenazados por las invasiones de colonos, en la defensa de la aparcería como forma tradicional y todavía bastante difundida en muchas explotaciones y en aplazar de diez a quince años la reversión al Estado de aquellos predios en aparcería.

Durante los años cincuenta se dio una nueva ola de privatizaciones de tierras públicas y de expulsión de colonos[156], situación que fue el preámbulo de otro intento por hacer una reforma agraria en un ambiente caracterizado por el gran

[156] Berry (2002) cita a Diot (1976) para afirmar que la tasa de privatización de tierras públicas aumentó drásticamente durante la Violencia: de un promedio de 60.000 hectáreas por año entre 1931 y 1945, a 150.000 hectáreas entre 1946 y 1954, y a 375.000 ha entre 1955 y 1959. La inferencia del aumento de la expulsión de colonos en esa época es de Berry (2002, p. 33).

dinamismo de la agricultura comercial que ganaba terreno frente a la ganadería extensiva. En ese contexto, se promulga la Ley 135 de 1961, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)[157]. Éste tiene el propósito de reestructurar la tenencia de la tierra afectada por la Violencia, incrementar la producción y la productividad, aumentar el bienestar de la población campesina, conservar los recursos naturales y promover la organización campesina. Posteriormente, se refuerzan los mecanismos legales con la Ley 1 de 1968, la cual apoya a los campesinos, los organiza en una Asociación de Usuarios de la Reforma Agraria y los habilita para hacerse beneficiarios de ella. Albert Hirschman sostuvo que la reforma agraria era un proyecto más viable en Colombia que las propuestas de Currie de imponer un tributo a la tierra porque éste solidificaría a todos los propietarios del país en su contra, mientras que la reforma sólo afectaría a las regiones más atrasadas y ofrecería una exención de base que dividiría a los terratenientes (Hirschman, 1964, p. 178). Lo cierto es que ninguna de las dos propuestas de estos ilustres economistas fue adoptada seriamente por parte del establecimiento político del país.

La pujanza del desarrollo de la agricultura comercial que caracterizó el período posterior a la posguerra terminó por desarticular la preocupación que animaba el debate y que había llevado históricamente a las medidas acerca de la tierra: la existencia simultánea de desigualdad en la tenencia y de continua sobreexplotación de la tierra en las laderas y subexplotación en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe. En últimas, la situación minó el nuevo intento de reforma y contribuyó a su parálisis, pues no existía la posibilidad de que se diera un apoyo político a una iniciativa de expropiaciones con una agricultura que se expandía vigorosamente. La misma radicalización del movimiento campesino y su acción concertada para invadir cientos de miles de hectáreas durante 1971 y 1972 unificó al establecimiento político en la defensa de los derechos de propiedad amenazados.

El declive de la reforma agraria se inicia con el Pacto de Chicoral, llevado a cabo en enero de 1972 como una respuesta a la creciente politización del movimiento campesino. El énfasis de la política cambió hacia la capitalización y modernización tecnológica y la incorporación de nuevas tierras a la producción, en desarrollo de un acuerdo político entre el Congreso, el gobierno y los gremios

[157] El Incora tenía la posibilidad de expropiar y redistribuir tierras inadecuadamente explotadas y de titular tierras públicas.

de la producción agrícola. Los requisitos de expropiación se volvieron más exigentes y se burocratizaron mediante la Ley 4 de 1973, la cual neutralizaba los efectos de la Ley 135. Con esta nueva ley se introduce el concepto de renta presuntiva como un nuevo instrumento para regular y mejorar la productividad del suelo por la vía de los impuestos. La Ley 5 del mismo año creó los mecanismos financieros para incentivar la modernización de la gran hacienda tradicional. Desde ese momento, la redistribución se limita a las ofertas voluntarias de los propietarios de tierras que el Incora paga de acuerdo con los valores que reposan en el catastro, actividad que se dificulta a partir de 1982 cuando se liberan los precios de compra de los valores catastrales, con lo cual se incrementan dramáticamente los costos de comprar propiedades privadas con el fin de redistribuir su propiedad (Incora, 2001).

Al final del siglo XX sobrevivía una reforma basada en un enfoque "orientado al mercado" que siguió a la contrarreforma de la Ley 135, a los ensayos de desarrollo rural y a un tímido intento de reactivar la política de redistribución (por medio de la Ley 30 de 1988) que muere asfixiado por la escasez de recursos y la falta de apoyo político. Dicha ley surge en una etapa de transición del modelo clásico de reforma agraria por medio de la intervención del Estado hacia otro de gestión descentralizada con una mayor injerencia de la comunidad en el proceso de administración y decisión sobre sus recursos. La principal preocupación plasmada en la ley es la remoción de los obstáculos que habían sido incorporados a la legislación vigente[158] para la adquisición de tierras por parte del Incora.

Un aspecto importante para entender cómo surge y se promulga la Ley 30 y por qué pierde vigencia y apoyo se encuentra en la forma en que el tema de la reforma agraria fue incluido en las negociaciones de paz con los grupos armados, lo cual le permitió contar con los recursos del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), aunque al mismo tiempo lo ató a los riesgos inherentes a esos procesos. Así, el problema de la mala distribución de la tierra fue incorporado a la difusa agenda de paz. En la nueva etapa de reforma agraria negociada (plasmada en la Ley 160 de 1994), se insiste en una mayor iniciativa por parte de los beneficiarios y en la creación de experiencias piloto. En el nuevo marco legal, el papel que se le confiere al Incora es el de facilitar las negociaciones basándose en el mercado para llevar a cabo las transacciones. De esa forma, se contempla

[158] En especial, las restricciones a la calificación de tierras estipuladas en el artículo 68 de la Ley 135 de 1961.

dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad por medio del mercado de tierra[159].

Deininger (1999, p. 28) es cauteloso a la hora de dar un veredicto sobre ese nuevo tipo de política, pero advierte que una reforma como ésta sólo puede tener éxito si se toman medidas para hacer más fluido y transparente el mercado de tierra, si los proyectos productivos se escogen de acuerdo con un criterio de viabilidad económica, y si se logran coordinar las entidades involucradas en el proceso con una implementación guiada por un criterio de descentralización y de orientación de demanda. El éxito en el largo plazo de una reforma de este tipo depende en gran medida de la participación del sector privado en el proceso.

En todo caso, como sucedió en el pasado y después de seis años de vigencia de la Ley 160, se observaba que las asignaciones presupuestales para apoyar el nuevo enfoque basado en el mercado habían languidecido después del pico alcanzado en 1996. Ese comportamiento de los recursos se da al tiempo con una disminución en el interés por definir una política de reforma agraria[160].

Costos y resultados de la reforma agraria

Existe un consenso acerca de la pobreza de los resultados de los esfuerzos de redistribución emprendidos desde 1961. El Incora (2001) mismo lo reconoce en un trabajo que lleva por nombre *Colombia: tierra y paz*, en el cual revisa su experiencia de cuarenta años de llevar a cabo una reforma agraria (Grusczynski y Jaramillo, 2002, p. 13). Una razón que podría explicar ese pobre desempeño está en que las asignaciones presupuestales nunca fueron en realidad suficientes para afectar de manera significativa los índices de concentración.

El trabajo de Balcázar *et al.* (2001) retoma el punto y muestra que el país ha invertido más de 7 billones de pesos de 1999 en los cuarenta años de reforma agraria, 94% de los cuales corresponden a compra de tierras e inversiones relacionadas con la redistribución de la propiedad. Los costos por familia superan los 35 mil dólares, unos 2.450 dólares por hectárea entregada. Debe tenerse en cuenta que en esa cifra están incorporadas inversiones que en realidad no son

[159] De acuerdo con la caracterización que plantean Balcázar *et al.* (2001, p. 11).

[160] De acuerdo con Grusczynski y Jaramillo (2002), en 1996 los fondos para este programa alcanzaban los 55 mil millones de pesos aproximadamente, mientras que en 2000 apenas superaban los 5 mil millones en cifras expresadas en términos nominales.

de adquisición de tierras y que pueden distorsionar el indicador. De otro lado, hay que identificar diferentes etapas en la evolución de la política en cuanto a contenido y alcance con acompañamiento de recursos.

En la primera etapa de la política, imbuida en el enfoque de intervención directa y que siguió a la expedición de la Ley 135, se perseguían dos objetivos: convertir a los arrendatarios en propietarios y entregar las tierras improductivas a los campesinos sin tierra. En el período comprendido entre 1962 y 1972 se otorgaron 4 millones de hectáreas (81,5% de haciendas y 17,5% del Fondo Nacional Agropecuario), beneficiándose unas 157 mil familias. Se ha estimado que esta redistribución modificó ligeramente la estructura de propiedad, ya que aumentó el número de propietarios en el rango de 0 a 50 hectáreas y disminuyó las propiedades de más de 2.000 hectáreas.

En el período del debilitamiento de la reforma agraria que se inicia en 1972, las tierras otorgadas fueron en su mayoría del Fondo Nacional Agropecuario (82%) y sólo 18% por extinción de dominio. Eso quiere decir que la política cambió hacia el desarrollo de programas de colonización. En la siguiente etapa, la cual comienza en 1984 y en la que la política se vincula con los procesos de paz, la mayor parte de la tierra (72% del total) se otorgó como consecuencia de los acuerdos alcanzados con los grupos armados y principalmente en programas de colonización (Lastarria-Cornhiel, 1998, p. 18).

En los siguientes episodios, cuando la política se orientó progresivamente hacia el mercado, los recursos destinados a adquirir tierras y a financiar programas de desarrollo fueron languideciendo, como ya se mencionó. Los pocos recursos disponibles fueron comprometidos cuando se decidió que la cuestionada y debilitada Caja Agraria se hiciera cargo de la casi totalidad de los préstamos otorgados a los beneficiarios de la política contemplada en la Ley 160 de 1994, cuando lo adecuado era una política rigurosa de monitoreo de los bancos sobre los recursos y los proyectos financiados.

Para mostrar el limitado alcance de la política hay evidencias de que muchos beneficiarios de las políticas del Incora no pudieron convertirse en productores exitosos. Faltó diseñar instrumentos que ofrecieran servicios complementarios a la adquisición de tierra. En ausencia de estos instrumentos, en muchas ocasiones la tierra no fue suficiente para hacer viable la explotación campesina y la propiedad terminó por volver al antiguo dueño o ser concentrada por nuevos propietarios. Un logro de la política fue el aumento de la titulación en el campo alcanzado por el Incora. Con el aumento en la seguridad legal de la tenencia se generaron incentivos para invertir y trabajar en el sector agropecuario que

posteriormente se desvanecieron en las regiones donde avanzaron los grupos armados con sus presiones para reclutar jóvenes y depredar los escasos excedentes de las economías campesinas, cuando no a desplazar totalmente sus poblaciones para causar vacíos de apoyo contra las organizaciones contrarias.

Una de las pocas regiones del país en la que se dio una reforma agraria un poco más sustancial fue en el departamento del Cauca, donde se expandió la titulación a favor de los resguardos indígenas. Éste fue el resultado de la acción colectiva de un fuerte movimiento indígena que contaba con una larga tradición a partir del dirigente Quintín Lame y con un movimiento armado que negoció su desmovilización en 1990. La penuria de los grandes propietarios caucanos en decadencia económica permitió que el Incora les adquiriera las tierras de montaña, mientras que agentes mafiosos adquirían las mejores tierras situadas en las altiplanicies. En 1999, los resguardos alcanzaban a poseer 682.600 hectáreas, de las cuales el Incora había adjudicado 86.177, equivalente al 26% del total. La población contenida dentro de los resguardos era de 170.095 personas, lo cual representa cuatro hectáreas per cápita. Sin embargo, la calidad de las tierras poseídas por los resguardos no es la mejor, pues se divide en bosques, tierras aptas para pastoreo y superficie adecuada para la agricultura. Así, en el oriente del departamento sólo eran de talante agrícola un 12% de las tierras poseídas indiviso por las comunidades, de tal modo que había menos de una hectárea de tierra con potencial agrícola por persona (Paz, 2001). Por lo demás, los campesinos mestizados se sintieron discriminados por la acción del Incora y, debido a esto, se convirtieron en las bases políticas de los dirigentes más conservadores de la región en materia de reforma agraria.

Uso del suelo

¿Qué tan exitosas han sido las políticas públicas para lograr un uso más racional de la tierra en Colombia? ¿Se ha intensificado ostensiblemente el uso del suelo? Los resultados obtenidos no parecen ser los mejores: de los 114,2 millones de hectáreas de superficie que tiene el país, en 1985 se estimaba que 33 millones de hectáreas definían el espacio interior disponible. De acuerdo con el Igac, unos 14 millones de hectáreas dentro de la frontera eran tierras potencialmente aptas para la actividad agrícola y 19,3 millones podían ser utilizables en ganadería extensiva o semiextensiva (Igac-Ica, 1985). Hacia finales de los años ochenta, la Misión de Estudios del Sector Agropecuario encontró que existía

un conflicto entre el uso potencial y el uso actual del suelo. De las hectáreas con potencial agrícola, sólo se utilizaban 5,3 millones con ese fin, lo que en términos porcentuales representa tan sólo el 37%. La ganadería sobrepasaba su potencial y utilizaba efectivamente más del doble, cerca de 40 millones de hectáreas, lo cual quiere decir que utilizaba unos 20 millones de hectáreas adicionales a las necesarias, la mayor parte de vocación agrícola.

Una década más tarde, la potrerización había avanzado algo más. La columna correspondiente al año 1999 del Cuadro 40 presenta información del Ministerio de Agricultura, mientras que la columna siguiente toma información de IGAC-Corpoica referente al uso del suelo al comenzar el nuevo siglo. De acuerdo con los datos del cuadro, el área utilizada en cultivos pasó de 5,3 millones de hectáreas en 1987 a 4,4 millones de hectáreas en 1999, equivalentes al 37,8% y a 31,4%, respectivamente, del área potencial de aptitud agrícola estimada en 1985 en 14 millones de hectáreas. El área empleada en ganadería pasa del 209% de utilización del área potencial en 1987 al 215% para 1999. La información del Ministerio de Agricultura para el año 1999, aunque no es estrictamente comparable con la del IGAC, es un indicio de un posible incremento en el conflicto por el uso del suelo.

Una medición reciente del IGAC da una idea más precisa del estado de esa situación. Si se relaciona la nueva medición de uso potencial de 2001 con la de 1985, se observa que éste aumentó para los cultivos y los bosques con uso

Cuadro 40
Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985-2001

Actividad	Potencial 1985 ¹/		Uso 1987 ¹/		Uso 1999 ²/		Potencial 2001	
	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje	Millones de hectáreas	Porcentaje
Cultivos	14,0	12,3	5,3	4,6	4,4	3,8	21,5	18,9
Agricultura de riego	3,5	3,1						
Secano transitorios	2,7	2,4						
Secano permanentes	7,9	6,9						
Pastos	19,2	16,8	40,1	35,1	41,2	36,0	14,2	12,5
Ganadería semiextensiva	8,3	7,3						
Ganadería muy extensiva	10,9	9,5						
Bosques	78,3	68,6	58,9	51,6	65,4	57,2	71,2	62,5
Con uso restringido	11,2	9,8	21,6	19,0				
Sin posibilidad de uso	67,0	58,7	49,6	43,5				
Tierra de uso no agropecuario	0,4	0,4	8,5	7,4	3,5	3,1		
Aguas y urbanas	2,3	2,0	1,4	1,2	3,3	2,9	3,5	3,1
Total	114,2	100,0	114,2	100,0	114,3	100,0	113,9	100,0

¹/ Tomado de IGAC-ICA (1987).
²/ Ministerio de Agricultura (1999).
Fuente: IGAC-Corpoica (2002).

restringido mientras que disminuyó para los pastos (Cuadro 40). En el caso de la tierra efectivamente cultivada en agricultura, el IGAC muestra, primero que todo, un incremento de más de un millón de hectáreas en relación con 1999 (Cuadro 41). Esa extensión cultivada representa tan sólo el 27% del potencial, mientras que en los años ochenta era el 38%. Dentro del área cultivada se observa la importancia que continúa teniendo el café dentro del área total. Sin embargo, el área en este producto ha caído frente al estudio de 1987 en más de 200 mil hectáreas, mientras que aumenta la de los cultivos en asociación (palma africana y banano), resultado que ya habían mostrado otras fuentes de información.

El área efectiva en pastos representa unos 41 millones de hectáreas en 1999, lo cual corresponde a cerca de la tercera parte de la superficie del territorio nacional y supera con creces el potencial de 14,2 millones que se registra en 2001. Es de resaltar la alta participación de la cobertura que representa la asociación de pastos con rastrojos, matorrales y relictos de bosques que detectó el estudio del IGAC-Corpoica (2002), la cual alcanzó una extensión de 13,7 millones de hectáreas que, al compararla con el estudio realizado en 1987, representa un incremento de más de 50% del reportado en esa época (8,5 millones de hectáreas). Esto es significativo y probablemente fue inducido por las condiciones de orden público que han propiciado en muchas regiones el abandono de actividades agropecuarias y el desplazamiento forzado de la población y, por ende, el cambio en la cobertura y el uso de las tierras. También podría representar la utilización de muchas tierras para la especulación, tal y como se vio en el

Cuadro 41
Participación relativa de las coberturas de uso agrícola respecto al total de tierras en agricultura, 2001

Clase	Área en hectáreas	Porcentaje relativo al total de área en agricultura
Cultivos transitorios	711.678	12,1
Caña panelera	99.399	1,7
Caña de azúcar	271.786	4,6
Plantaciones de banano y plátano	63.967	1,1
Café	1.137.108	19,4
Palma africana	161.451	2,7
Frutales	12.759	0,2
Asociación de cultivos con otras coberturas	2.816.704	48,0
Asociación de café con otras coberturas	599.068	10,2
Total	5.873.920	100,0

Fuente: IGAC-Corpoica (2001).

capítulo IV. En síntesis, se puede concluir que el país presenta un incremento considerable de tierras dedicadas a pastos en detrimento de las tierras con aptitud agrícola o forestal.

El estudio del IGAC-Corpoica (2002, Vol. IV, p. 72) afirma que los conflictos por el uso de la tierra pueden darse por sobre o subutilización. En el primer caso, se estima que el 22,2% del área continental intervenida (13,3 millones de hectáreas) presenta sobreutilización en grado moderado y severo, lo cual pone en riesgo no solamente las cualidades y funciones ecológicas de las tierras comprometidas, sino también a aquellas que directa o indirectamente reciben su influencia. En el caso de la subutilización, se estima que el 21% de las tierras continentales intervenidas (12,5 millones de hectáreas) sufre de conflictos de uso por subutilización en grado moderado y severo. Esto conduce a problemas en el abastecimiento de alimentos e inconformidad social, e incide directamente para que se presente sobreutilización de tierras en ecosistemas frágiles (vertientes, páramos y humedales) y se amplíe, a costa de ellas, la frontera agropecuaria. La depredación del medio ambiente se ha intensificado, además, con los cultivos ilegales de coca y de amapola, los cuales, al ser combatidos con la fumigación, son trasladados a nuevas tierras menos accesibles a las autoridades. Como consecuencia, continúa la tala de bosques nativos y su contaminación con cantidades enormes de químicos que son vertidos sobre sus sistemas hídricos. Algunos autores estiman que de 1.028 municipios un 39%, reportan que entre el 35 y el 70% de su área presenta problemas ambientales, mientras que un 7% informa que un 70% de su área se encuentra afectado (Rojas, 2001).

El conflicto por los usos de la tierra en Colombia y la degradación que de éste resulta tienen una estrecha relación con el fenómeno de concentración de la propiedad, especialmente en aquellas zonas donde el precio de la tierra es bajo en relación con el costo total del proceso productivo. La tierra comprada a bajo precio es considerada por los inversores como un bien de descarte en el proceso productivo, ya sea debido a la fertilidad natural o a los recursos madereros existentes. La primera cosecha o el primer aprovechamiento retribuye suficientemente la inversión en la compra de tierra, de tal modo que el agotamiento de la fertilidad del suelo después de dos o tres años, la desertificación o la deforestación no son considerados problemas por los propietarios, ya que existen más tierras en venta en la frontera, con lo cual se puede seguir avanzando con la misma lógica depredadora sobre otros espacios. Por último, la concentración, junto con la subutilización y la mala utilización de la tierra afectan el potencial del crecimiento sectorial. La concentración de la tierra resulta en un uso ineficiente: grandes extensiones de tierra cultivable se quedan sin usar mientras se dedican áreas frágiles a ganadería extensiva (Grusczynski y Jaramillo, 2002).

Impuestos, poder y tierra

Al igual que en otras partes del continente colonizadas por España, en Colombia se dieron altos niveles de desigualdad en la distribución de la tierra y una organización ineficiente de la producción que persistieron como un equilibrio económico y político de largo plazo (Baland y Robinson, 2003). En el siglo XIX, el poder estaba atado a la tierra de forma tal que los campesinos se vieron presionados a convertirse en arrendatarios y aparceros de las haciendas. En un país de regiones desarticuladas como Colombia, esta circunstancia dio origen a una organización política con una influencia importante de los caudillos locales y a formas federales que, sin embargo, fueron derrotadas por la reimposición de la matriz institucional centralista y católica. Desde el punto de vista económico, los terratenientes acapararon tierras para hacer aumentar sus rentas y sujetar la mano de obra disponible. Surgieron, de esta manera, arreglos de tenencia que impedían la siembra de cultivos comerciales por parte de los arrendatarios o los obligaban a adquirir sus vituallas en las tiendas de las haciendas, lo cual les permitía a los terratenientes discriminar los precios. Estos contratos ayudaron a consolidar la ineficiencia en la asignación, pero condujeron a un equilibrio de nivel bajo en los salarios y en el bienestar de los campesinos, quienes eran mantenidos en un nivel cercano a la subsistencia. Tal equilibrio político se rompió eventualmente bajo el empuje de los movimientos sociales de los años treinta.

Es notorio cómo en las grandes haciendas cafeteras existían métodos muy atrasados de siembra y de cuidado de las plantas, al mismo tiempo que no había prácticamente ninguna acumulación de capital humano en el sentido de que no se educaba a la población subordinada. En contraste, en la región de colonización antioqueña los métodos de cultivo eran más eficientes, los excedentes mayores, y los pequeños y medianos propietarios contaban con suficientes ingresos para mejorar sus consumos y obtener niveles de educación más altos que los de las regiones de haciendas. Esto se desprendía de las diferentes formas de competencia política que repartían los bienes públicos, en el sentido de que había más agentes libres y con propiedad en Antioquia que en las regiones del centro y del oriente del país (Nugent y Robinson, 2001). Existía al mismo

tiempo una mayor capacidad tributaria que se manifestaba en unas coberturas más amplias de la educación y la construcción de una mejor infraestructura.

Aunque los derechos de propiedad sobre la tierra fueron calificados en ocasiones como ilegítimos por su asociación con privilegios y la captura de rentas, han mantenido sus rasgos esenciales después de consolidarse en las primeras décadas del siglo pasado y son con todo una institución que ha mostrado una considerable resistencia a cambiar y adecuarse a las necesidades del desarrollo. Tampoco el que esta estructura haya conducido a una organización ineficiente de la producción (en la cual las mejores tierras se utilizan de manera inapropiada y se favorece el deterioro ambiental) ha impedido su preservación. Las herencias dividieron las grandes propiedades con el transcurrir generacional, los conflictos sociales desvalorizaron en algunas regiones los precios de la finca raíz y presionaron su venta, así que se puede decir que la concentración latifundaria de principios del siglo XX dio lugar a una menos extensiva, pero, como se ha visto, con rasgos persistentes de desigualdad.

Con el centralismo reimpuesto por la Regeneración, la influencia de las regiones se transformó. El poder local dependió más de su influencia sobre el extremo poder presidencial, que asignaba un gasto público que permitía alimentar a los activistas de los partidos. La política en esas circunstancias era una transacción entre los propietarios y los notables, ausentes o presentes, y las capas populares de pueblerinos y campesinos, transacción en la cual los gamonales actuaban como intermediarios (Guillén, 1996, p. 428). Esto ha llevado a una exagerada representación política de los grandes propietarios en concejos y en el Congreso, que impide cuestionar los derechos extensivos de propiedad y avala la escasa contribución del sector a los fiscos locales y al presupuesto nacional.

Algunos desarrollos dentro de la agricultura hicieron contrapeso a la lógica de la gran propiedad y propiciaron la vigencia de derechos de propiedad más eficientes. Uno de ellos fue la desintegración de la hacienda andina bajo el empuje de la política y las fases depresivas de los precios internacionales del café. Por otra parte, a lo largo del siglo, el panorama de la producción agrícola fue variando y tomando cada vez más una dinámica basada en algunos pocos productos, la mayoría permanentes. El café fue el más importante de dichos productos durante la mayor parte del siglo debido a su participación en las exportaciones totales y en la producción agrícola del país y porque logró dar origen a una estructura productiva en la que convivían grandes, medianos y pequeños productores.

La fuerte protección arancelaria a partir de 1950 aisló a la producción de la competencia internacional y permitió a agricultores y ganaderos capturar los recursos de financiamiento y los diferentes tipos de subsidios mediante su actividad gremial y su representación política. Las políticas que surgieron en ese contexto permitieron que buena parte de los recursos fueran a manos de grupos reducidos de agricultores especializados en productos de gran importancia para la industria y en alimentos para los centros urbanos. Dichas políticas profundizaron la desigualdad en el campo y distorsionaron la asignación eficiente de los recursos entre los diferentes subsectores agropecuarios (Jaramillo, 1994).

Dentro de la lógica de la supervivencia de la gran propiedad está mantener una reducida tributación sobre la tenencia de la tierra. El contraste entre el escuálido pueblo y la lujosa finca en sus alrededores insinúa que sería ventajoso para los propietarios dejarse tasar para que con esos recursos se construya la infraestructura que valorice más sus propiedades y se garanticen bienes públicos como la seguridad, la educación y la salud. Si se castigara con impuestos el lucro cesante implicado en el uso extensivo de las tierras, los propietarios se verían forzados a vender parte o toda su propiedad a quienes estuvieran dispuestos a hacerla rendir por encima del costo tributario. El mercado de tierras se mantuvo entonces relativamente llano, con muchas de éstas en descanso mientras, al mismo tiempo, había campesinos con una gran demanda sobre el recurso artificialmente escaseado. Sólo en las regiones donde surgió la agricultura comercial y las tierras se valorizaron aparecieron corporaciones territoriales como la Corporación Autonoma Regional del Valle del Cauca (Cvc), la Coorporación Autonoma Regional de Cundinamarca (Car) y aquella del Centro de Antioquia (Corantioquia). Éstas reflejaron cierto grado de organización cooperativa de los productores para pagar unas contribuciones que garantizaran el suministro de agua o los drenajes de ciertas zonas y que tienen carácter parafiscal, o sea que no entran al cofre común para ser asignadas de acuerdo con la representación de todos los intereses sino que son gastadas en mejorar la infraestructura de quienes pagaron el impuesto.

En las comunidades rurales, los propietarios de fincas han manipulado los concejos, han impedido que el catastro se actualice y han hecho escasas contribuciones, al tiempo que han tratado de que el gasto central, las transferencias y las regalías por algún recurso no renovable reemplacen sus responsabilidades. Se trataría entonces de una "sobrerrepresentación sin tributación" en la que el poder político de los propietarios permite la traslación de las cargas que requiere el funcionamiento del Estado sobre los hombros de otros sectores y agentes,

siendo la secuela la llamada "debilidad del Estado" o su ausencia en cientos de localidades del país. Se alcanza entonces un equilibrio político no tan estable en el que predominan los factores que consolidan el atraso económico de amplias regiones, pero que al mismo tiempo las hacen vulnerables al ataque de la insurgencia y de las fuerzas irregulares que los mismos propietarios organizan y financian directamente para contrarrestarla.

Una de las primeras mediciones de la tributación agrícola fue realizada por una Misión de la OEA-BID con datos de 1959 (Taylor y Richman, 1965). Su información demostraba que la tributación del sector no era ni una fuente importante de ingreso fiscal ni un recargo al costo de la producción agropecuaria. Según la Misión, "la actividad agropecuaria contribuyó en 1959 con el 14,3% de los impuestos directos nacionales, aún cuando este sector en el mismo año contribuyó con el 42,5% del producto neto privado" (citada por CIDA, 1966, p. 357). La tasa de tributación sobre la propiedad era un cuatro por mil sobre el avalúo catastral de ese año. Sin embargo, ni siquiera ese pequeño tributo fue pagado por los propietarios pues sólo se obtuvo el 64% del potencial de recaudo.

Por su parte, la Misión Musgrave encontraba en sus cálculos que en 1966 la participación del sector agropecuario en la carga total tributaria (impuestos nacionales, departamentales y municipales) era del 11%. Dado que en 1964 la agricultura aportaba el 31,7% del producto nacional bruto al costo de factores, el trabajo concluía tentativamente que el sector agropecuario no contribuía de manera adecuada a la financiación del gobierno, ya fuera por evasión masiva al pago de impuestos o por otros motivos (Herschel, 1974, p. 200).

Los agricultores y ganaderos gozaban de muchas exenciones en el impuesto a la renta, pero era en los gravámenes sobre la propiedad donde se encontraban los verdaderos problemas. Para los años sesenta, la propiedad agrícola estaba afectada directamente por los impuestos prediales municipales y por el impuesto nacional del patrimonio. En el primer caso se usaban tasas proporcionales. La tasa básica fijada por la ley para los diferentes municipios era, como ya se mencionó, de cuatro por mil. Se cargaba, además, un 10% sobre la escala básica para financiar al IGAC y, en algunos casos, las corporaciones autónomas regionales estaban autorizadas para imponer tasas adicionales del dos al tres por mil para financiar inversiones en infraestructuras de beneficio común, principalmente en los departamentos de Valle, Cauca, Cundinamarca y Antioquia.

La Misión Musgrave advertía acerca de la dificultad en la aplicación del impuesto por los problemas asociados a la valorización comercial de los predios.

Existía, adicionalmente, un incentivo perverso en la forma en que se ajustaban a la baja los avalúos por hectárea de acuerdo con la dimensión de las propiedades. Este era el principal argumento que se esgrimía para mostrar que el gravamen no promovía un uso más eficiente de la tierra y agravaba la diferencia entre los grandes y pequeños propietarios. También se mostraba que el ganado como tal no se incluía en el cálculo del avalúo sobre el que recaía el impuesto predial, para el caso de la ganadería.

De otro lado, con el Decreto 200 de 1957 se eximía del impuesto de patrimonio a la inversión en maquinaria agrícola y se daba un tratamiento favorable en la depreciación a las inversiones de capital físico en la actividad ganadera. A los bienes de las empresas agropecuarias se les eximía, adicionalmente, del 50% del impuesto al patrimonio y al 50% del ingreso generado en esas actividades se le eximía del impuesto a la renta. Por último, el 100% del ingreso generado se eximía del impuesto de utilidades (Herschel, 1974, p. 221). Con tantas exenciones no debe sorprender la pereza tributaria que caracteriza al sector agropecuario.

Algunas de las propuestas de la Misión Musgrave fueron llevadas a la práctica. Uno de los cambios fue la promulgación de un impuesto del 10% sobre la renta presuntiva de la propiedad raíz, pero como los avalúos estaban muy bajos, su efecto no fue muy notorio de inmediato. Sin embargo, en 1974 el nuevo gobierno declaró la emergencia económica, acto que fue inmediatamente aprobado por la Corte Suprema de Justicia. El gobierno aprovechó la emergencia para anular la ley del Congreso que gravaba la tierra y estableció el gravamen para todos los patrimonios, se originaran ellos en la tierra o en otras actividades. El imponer tributos por decreto revelaba el escaso desarrollo democrático del país pues se resquebrajaba la regla de oro de la tributación con representación. El alboroto político que siguió a la expedición de la norma llevó a eliminar todo el impuesto a la renta presuntiva, cualquiera que fuera su origen.

Para principios de los años ochenta, las deficiencias en el recaudo del impuesto predial no habían cambiado. Un estudio adelantado por la Misión de Finanzas Intergubernamental (1981, p. 253) encontró, con base en una estimación para 1980, que las tasas efectivas del impuesto predial para ciudades capitales se ubicaba entre dos por mil y cuatro por mil, siendo estos niveles muy inferiores a los legalmente establecidos de ocho por mil. De la misma manera, la Misión encontró que para los municipios bajo jurisdicción del IGAC, la tasa efectiva de tributación era de un 2,6 por mil frente a un cuatro por mil legal. El atraso en los avalúos era la causa principal de ese comportamiento: las tarifas nominales no se habían modificado desde principios de los años sesenta, con

lo cual se demostraba que las recomendaciones en relación con los defectos de ese impuesto local habían caído en saco roto (Netzer, 1967; Linn, 1979).

Con la Constitución de 1991 se dieron cambios importantes en la estructura tributaria que afectaron los impuestos que gravaban la agricultura, que no habían tenido modificaciones sustanciales hasta ese entonces a pesar de los avances en la normatividad hacia la descentralización fiscal. Un primer cambio establecía que los municipios tienen la autorización de administrar sus propios recursos y recolectar los impuestos necesarios para desarrollar sus planes de desarrollo bajo las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley. El impuesto predial en Colombia obtuvo una transformación importante después de la nueva Constitución: mientras en 1987 alcanzó el 0,20% del PIB, en el año 2002 recolectó el 0,57% del PIB, 2,85 veces. Sin embargo, buena parte del nuevo esfuerzo se concentró en Bogotá, ciudad que pasó de pagar el 0,06% del PIB en 1987 al 0,21% en 2002, 3,5 veces, aportando el 37% del total recaudado en el país. Los prediales pagados por municipios menores de 10.000 habitantes, rodeados de explotaciones agropecuarias, no alcanzaron a hacer un registro en el PIB, pero pagaron en 1987 un predial equivalente a 1.540 millones de pesos de 1998, mientras que en el año 2002 el monto ascendió a 4.110 millones de pesos del mismo año. Estos montos son en verdad muy escasos y revelan que existe una subutilización muy grande de la capacidad tributaria de los municipios en donde prevalece la actividad agropecuaria.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 estableció el impuesto predial unificado, el cual fusionaba una serie de gravámenes que existían anteriormente (impuesto predial, impuesto de parques y arborización, impuesto de estratificación, sobretasa de levantamiento catastral). Además, se estableció que éste fuera un impuesto del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde al municipio. Con respecto a la base gravable, se estableció que ésta sería el avalúo catastral o el autoavalúo, cuando éste se estableciera. En cuanto a la tarifa, ésta sería fijada por los concejos y oscilaría entre uno por mil y 16 por mil del respectivo avalúo. Además, la ley estableció que las tarifas deben fijarse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta los siguientes elementos: los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación catastral. A la vivienda popular y pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas establecidas por el respectivo concejo. A los terrenos urbanizables y a los urbanizados no edificados se les podrá aplicar una tasa superior al límite señalado (hasta un 33 por mil).

La Ley 44 estableció que el valor de los avalúos se debía ajustar anualmente en un porcentaje determinado por el gobierno nacional, el cual no podría ser inferior al 70% ni superior al 100% del IPC para el período comprendido entre el 1° de septiembre del año en curso y la misma fecha del anterior, lo cual admitía una valoración de los predios por debajo de su potencial de tributar. Finalmente, la Ley 388 de 1997 introdujo el impuesto de plusvalía, al establecer que las entidades públicas tienen derecho a participar en los beneficios de valorizaciones de las propiedades que resulten de las acciones del mismo municipio (por ejemplo de los planes de ordenamiento territorial) que generen beneficios generales.

El predial rural oscila entre el dos y el cinco por mil para el 56,3% de una muestra de 216 municipios del país. Es notorio que los departamentos de Bolívar, La Guajira, Magdalena y Sucre, esencialmente ganaderos y con unos índices de concentración de la propiedad de los más altos del país, paguen tarifas efectivas promedio inferiores al uno por mil (Iregui *et al.*, 2004, pp. 24-25). Pero, además, la cobertura del catastro es escasa y los valores que registra se encuentran atrasados a valores de años en que la inflación fue alta, lo cual subvalúa considerablemente las propiedades. En departamentos como Tolima, Santander y el Huila el porcentaje de avalúo rural también es bastante bajo, en algunos casos inferior al 25%. El único caso de un departamento con un avalúo rural superior al 50% es el de Cundinamarca.

La información para 2003 que presentan Iregui *et al.* (2004, p. 19) muestra que el 84,9% del avalúo total del país corresponde a las áreas urbanas y el 15,4% restante a las rurales (Cuadro 42). El bajo porcentaje del avalúo rural se explicaría por la falta de formación catastral en varios departamentos como Amazonas, Chocó (únicamente Nóvita realizó formación catastral en 1992), Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Los impuestos al ganado son también escasos, cobrándose un impuesto al degüello que cubre los costos de la operación. La carencia de tributación sobre tierras y ganados es un incentivo más al uso ineficiente de los recursos de producción como la ganadería extensiva y las fincas de recreo que se valorizan en la medida en que aumenta la agricultura comercial y la demanda por el uso de la tierra para usos no productivos.

El trabajo de Iregui *et al.* (2004) concluye que "los municipios del país tienen un potencial tributario importante en predial, cuyo aprovechamiento necesariamente requiere la introducción de grandes ajustes legislativos sobre la base y las tarifas del impuesto". Las razones para que los cambios no se den

Cuadro 42
Número de predios y avalúos catastrales por departamento, 2003

Departamento	Predios			Avalúo			Avalúo por predio 2/
	Rurales	Urbanos	Total	Rural 1/	Urbano 1/	Total 2/	
Atlántico	19.267	457.522	476.789	5,9	94,1	9.758.615	20,5
Bolívar	54.378	340.094	394.472	6,9	93,1	9.564.600	24,2
Boyacá	508.977	205.111	714.088	37,8	62,2	4.808.864	6,7
Caldas	84.252	179.164	263.416	18,7	81,3	4.291.591	16,3
Caquetá	43.698	70.933	114.631	42,2	57,8	679.056	5,9
Cauca	214.768	135.555	350.323	47,3	52,7	2.044.553	5,8
Cesar	35.125	170.209	205.334	29,6	70,4	2.049.533	10,0
Córdoba	98.604	190.372	288.976	44,3	55,7	3.116.384	10,8
Cundinamarca	455.235	376.014	831.249	52,0	48,0	12.928.105	15,6
Chocó	6.713	54.568	61.281	52,0	48,0	712.667	11,6
Huila	107.698	194.986	302.684	23,7	76,3	2.570.746	8,5
La Guajira	12.799	93.049	105.848	25,2	74,8	1.174.506	11,1
Magdalena	46.258	204.692	250.95	21,7	78,3	3.627.593	14,5
Meta	50.895	187.306	238.201	40,7	59,3	3.186.110	13,4
Nariño	265.325	154.435	419.76	28,3	71,7	2.475.175	5,9
Norte de Santander	79.195	287.857	367.052	10,1	89,9	3.184.826	8,7
Quindío	21.986	137.795	159.781	16,2	83,8	3.156.256	19,8
Risaralda	49.807	191.57	241.377	13,6	86,4	5.584.360	23,1
Santander	204.218	354.289	558.507	13,2	86,8	8.157.533	14,6
Sucre	41.811	136.496	178.307	31,4	68,6	1.770.960	9,9
Tolima	168.753	283.5	452.253	23,5	76,5	4.603.182	10,2
Valle del Cauca	142.19	404.535	546.725	36,2	63,8	9.343.745	17,1
Arauca	14.737	48.22	62.957	21,5	78,5	405.968	6,4
Casanare	31.843	60.953	92.796	41,9	58,1	1.057.042	11,4
Putumayo	35.403	32.133	67.536	25,4	74,6	323.021	4,8
San Andrés	10.756	10.104	20.86	20,0	80,0	858.073	41,1
Amazonas	105	5.649	5.754	1,2	98,8	67.907	11,8
Guainía	43	4.21	4.253	62,1	37,9	41.425	9,7
Guaviare	2.07	12.591	14.661	34,4	65,6	135.221	9,2
Vaupés	7	2.805	2.812	56,4	43,6	31.084	11,1
Vichada	1.238	6.624	7.862	28,5	71,5	53.723	6,8
Otros catastros							
Bogotá	7.339	1.693.029	1.700.368	1,1	98,9	70.480.398	41,5
Medellín	30.66	629.064	659.724	2,9	97,1	17.327.563	26,3
Cali	24.634	512.249	536.883	5,3	94,7	12.717.853	23,7
Antioquia	399.236	585.896	985.132	34,7	65,3	11.013.065	11,2
Total	3.270.023	8.413.579	11.683.602	15,1	84,9	213.301.301	18,3

Nota: en el caso de Bogotá, el avalúo rural incluye el de los predios destinados a actividades agropecuarias y mineras.
1/ Porcentaje.
2/ Millones de pesos.
Fuente: Igac. Catastros de Medellín, Cali, Bogotá y Antioquia. Cálculos Iregui *et al.* (2004).

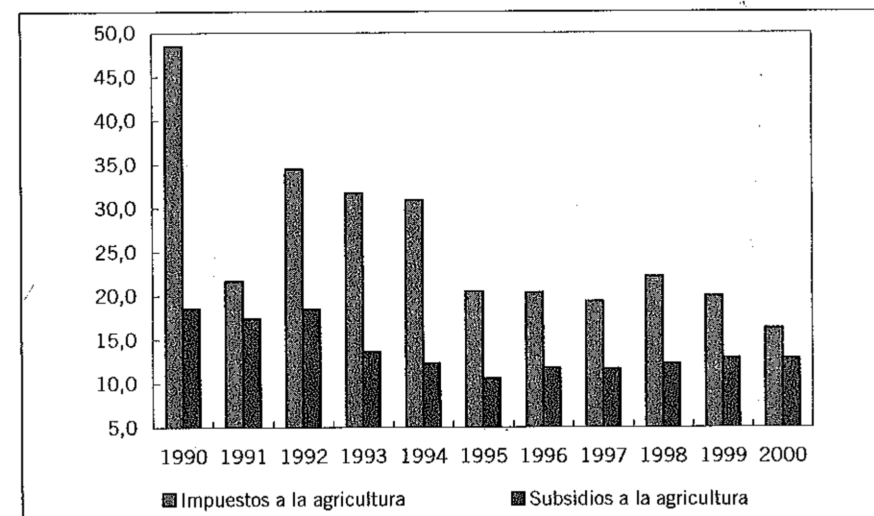
tienen que ver con que "los concejos municipales no utilizan en mayor medida el potencial tarifario por factores de naturaleza política" (Iregui *et al.*, 2004, p. 31). Lo cierto es que la descentralización incentivó el aumento de los impuestos locales, lo cual fue más evidente en las ciudades (particularmente en Bogotá) que en los municipios más pequeños que dependen de las contribuciones de los propietarios de tierras aledañas y que siguen estando lejos del potencial tributario que podría aprovecharse actualizando el catastro y cobrando tarifas acordes con la capacidad del contribuyente. Aunque la riqueza generada en estas explotaciones no es comparable con la producida por las actividades ur-

banas, los impuestos que deberían pagar por ley harían una enorme diferencia para las raquíticas finanzas de tales municipios, que podrían incrementar sus coberturas de educación, salud, infraestructuras y seguridad.

Una manera de establecer los montos de los tributos que provienen del sector agropecuario es utilizar la información proveniente de las cuentas nacionales, la cual tiene cifras de impuestos a los productos, al valor agregado, e impuestos y derechos a las importaciones. También se puede extraer de las cuentas el monto de subsidios que recibe la actividad sectorial. Esta información excluye el gravamen a la renta de las personas jurídicas o naturales que reciben un ingreso proveniente de la actividad agropecuaria.

El Gráfico 91 muestra la información proveniente de las cuentas nacionales producidas por el Dane. Después de la elevada participación en el año 1990 de los impuestos sectoriales en el total (acerca de los cuales no sobra repetir que se trata de tributos a los productos y no a los propietarios), se observa una reducción del indicador en los años que siguen. Al final de la década de los noventa, la participación en el total de impuestos se estabiliza alrededor del 20%. Un comportamiento similar se observa en la participación de los subsidios

Gráfico 91
Participación de los impuestos y los subsidios a la agricultura en el total de impuestos y subsidios
(Porcentaje)



Fuente: Dane. Cálculos propios.

que se estabiliza, en este caso, alrededor del 10%. Un cálculo adicional muestra que la cifra de impuestos obtenida para el año 2000 corresponde a un 0,3% de participación en el PIB total.

La información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para el año 2001 se presenta en el Cuadro 43. Es notorio el reducido tamaño de la relación gravamen sobre PIB que se observa en ese ejercicio con un impuesto a la renta sectorial que representa apenas un 0,036% del PIB colombiano. La cifra resulta ser muy pequeña sobre todo si tiene en cuenta que para ese año el valor agregado sectorial representaba cerca de un 13% del total de la producción. Eso significa que si el sector agropecuario pagara impuestos similares al resto de la economía, debería contribuir con 0,8 % del PIB, o sea que hay una evasión aparente de 1,8 billones de pesos de 2000[161]. Las actividades denominadas como especializadas en producción agrícola por la DIAN aportaron cerca de la mitad del valor de los tributos sectoriales (30 mil millones de 66 mil millones en total). La ganadería de cría especializada contribuye con 23 mil millones de pesos.

Si se supone que el monto de impuestos indirectos y a los productos en relación con el PIB correspondiente al año 2000 se mantiene en el año siguiente, es posible deducir un guarismo de 0,33% del PIB como correspondiente a los impuestos nacionales incluyendo renta e impuestos indirectos. Aunque hay

Cuadro 43
Saldo neto a pagar en 2001 por impuesto a la renta de personas naturales y sociedades vinculadas al sector agropecuario
(Millones de pesos corrientes)

	Sociedades	Participación porcentual del PIB total	Personas naturales	Participación porcentual del PIB total	Saldo total neto a pagar	Participación porcentual del PIB total
Café	909,0	0,0005	1.007,8	0,0005	1.916,8	0,0010
Producción agrícola especializada	25.213,4	0,0134	4.605,6	0,0025	29.819,0	0,0159
Producción agrícola no especializada	1.523,0	0,0008	781,0	0,0004	2.304,0	0,0012
Cría especializada de ganado	9.483,4	0,0050	13.910,3	0,0074	23.393,8	0,0124
Producción pecuaria especializada	1.222,6	0,0007	1.546,3	0,0008	2.769,0	0,0015
Mixta	3.617,1	0,0019	2.735,9	0,0015	6.353,0	0,0034
Servicios	(414,2)	-0,0002	(960,1)	-0,0005	(1.374,3)	-0,0007
Caza y pesca	1.580,4	0,0008	112,0	0,0001	1.692,4	0,0009
Total	43.134,8	0,0230	23.738,7	0,0126	66.873,6	0,0356

Fuente: DIAN.

[161] Teniendo en cuenta que el impuesto a la renta ronda el 6% del PIB.

que tener en cuenta que al cálculo se debería agregar el monto de impuestos locales como el catastral y el de degüello, es poco probable que el valor de los impuestos provenientes del sector agropecuario pueda aumentar considerablemente si se tiene en cuenta la magnitud del gravamen y los problemas que persisten en la base catastral.

La baja tributación por parte del sector agropecuario y de los empresarios que en él trabajan, documentada en esta sección, ha sido una de las características más marcadas de la sociedad colombiana. Durante la mayoría del siglo XX, ese rasgo de la agricultura estuvo acompañado de una alta protección frente a la competencia extranjera y de subsidios en los créditos, financiados con emisión. Ese tipo de política encareció el crédito para los usuarios no privilegiados, impidió la profundización del mercado de capital y, en últimas, determinó un crecimiento de la economía y de la agricultura que al final resultó insuficiente y conflictivo, una vez el producto colombiano dejó de depender de sus soportes artificiales.

Otros factores relacionados con los problemas de distribución y uso de la tierra

Distribución y pobreza

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo, tanto el crecimiento de la economía colombiana como la evolución de los precios domésticos fueron relativamente estables. El país también redujo su vulnerabilidad externa al lograr diversificar sus exportaciones y disminuir el ritmo de su crecimiento poblacional. Dados estos elementos favorables, era de esperar que la pobreza se atenuara. En efecto, el progreso que se alcanzó en cuanto a la disminución de la pobreza fue notorio. De acuerdo con las mediciones de línea de pobreza, en el lapso comprendido entre 1978 y 1995 ésta se redujo en 20 puntos porcentuales en Colombia. Sin embargo, como consecuencia de la agudización del conflicto y de la crisis de los años 1998 y 1999 (en la cual aumentó el desempleo abierto y el subempleo), la tendencia se invirtió en la segunda mitad de los noventa. Al finalizar el siglo, el 64% de la población colombiana era pobre, con lo cual se había retrocedido a los niveles que se observaban en 1988. La pobreza extrema, por su parte, había declinado aún más rápido entre 1978 y 1988, cayendo más de diez y seis puntos porcentuales. La recesión también golpea a este grupo,

pero el nivel al final del siglo continúa por debajo del que se observaba en la medición de 1988 (Cuadro 44) (Banco Mundial, 2002)[162].

Como en el pasado, la pobreza es hoy mucho mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras que en el campo el 79% de la población es pobre, en la ciudad el porcentaje es 55%. La pobreza extrema es también mucho mayor en las áreas rurales (37% si la medición se hace con el criterio de pobreza extrema o 30% con el de dos dólares diarios) en comparación con las áreas urbanas (14 y 5%, respectivamente). Sin embargo, hasta 1995 la pobreza extrema rural había caído más rápidamente que la urbana y también fue menos golpeada por la recesión.

Otro grupo de indicadores muestra un desarrollo social creciente hasta 1998 con una reversión a partir de ese año (Cuadro 45). A pesar de dicha reversión,

Cuadro 44
Evolución de la pobreza en Colombia

	1978	1988	1995	1999
Nacional				
Tasa de pobreza 1/	80,0	65,0	60,0	64,0
Brecha de pobreza 2/	46,0	32,0	29,0	34,0
Tasa de pobreza extrema 3/	45,0	29,0	21,0	23,0
Pobreza US$2 por día 4/	33,0	19,0	13,0	16,0
Ingreso medio per cápita 5/	112,0	183,0	216,0	210,0
Urbano				
Tasa de pobreza 1/	70,0	55,0	48,0	55,0
Brecha de pobreza 2/	35,0	23,0	19,0	26,0
Tasa de pobreza extrema 3/	27,0	17,0	10,0	14,0
Pobreza US$2 por día 4/	34,0	5,0	3,0	5,0
Ingreso medio per cápita 5/	157,0	235,0	295,0	277,0
Rural				
Tasa de pobreza 1/	94,0	80,0	79,0	79,0
Brecha de pobreza 2/	61,0	43,0	40,0	44,0
Tasa de pobreza extrema 3/	68,0	48,0	37,0	37,0
Pobreza US$2 por día 4/	59,0	38,0	29,0	30,0
Ingreso medio per cápita 5/	52,0	90,0	95,0	102,0

1/ Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza.
2/ Déficit medio de personas en hogares pobres, como porcentaje de la línea de pobreza.
3/ Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia.
4/ Porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares por día, ajustado por paridad en poder de compra.
5/ Miles de pesos de 1999, basado en el ingreso mensual del hogar.
Fuente: Banco Mundial (2002).

162 El resultado es similar si se utiliza la medición con el criterio de "dos dólares por día".

la cobertura en educación es mayor para los colombianos hoy que hace veinte años, aunque las diferencias son muy grandes si se comparan las áreas rurales y las urbanas, sin tener en cuenta, además, problemas en la calidad de la prestación de la educación rural. Sin embargo, las diferencias en cobertura se han cerrado dramáticamente para la educación primaria, han disminuido en el caso de la secundaria e incluso de la superior. Simultáneamente, en las ciudades ha crecido la cobertura en infraestructura básica, en algunos casos hasta alcanzar el 100%. La explicación de este incremento se encuentra en el mejoramiento de la infraestructura en las ciudades intermedias, las cuales, de esa forma, se acercaron al modelo planteado por las grandes ciudades.

Una situación similar muestra otro grupo de indicadores sociales que registra una reducción de la tasa de analfabetismo, una mayor tasa de escolaridad, y un aumento progresivo de la expectativa de vida, acompañado de una reducción de la tasa de mortalidad (Cuadro 46).

Cuadro 45
Indicadores de educación y acceso a servicios públicos
(Porcentaje)

	1978	1988	1998	1999
Cobertura en educación				
Urbano				
Primaria 1/	91,8	94,8	96,5	95,3
Secundaria 2/	76,9	80,5	84,4	82,2
Superior 3/	31,2	35,8	41,0	36,3
Rural				
Primaria	66,2	85,4	90,1	90,5
Secundaria	43,5	57,2	63,7	66,0
Superior	9,0	14,6	19,2	20,6
Acceso a servicios públicos				
Urbano				
Electricidad	63,0	99,0	100,0	99,0
Agua	63,0	97,0	98,0	99,0
Teléfono	62,0	71,0	84,0	
Alcantarillado	51,0	95,0	96,0	97,0
Rural				
Electricidad			87,0	84,0
Agua			64,0	62,0
Teléfono			15,0	
Alcantarillado			32,0	32,0

1/ Población matriculada entre 7 y 11 años/Población total entre 7 y 11 años.
2/ Población matriculada entre 12 y 17 años/Población total entre 12 y 17 años.
3/ Población matriculada entre 18 y 22 años/Población total entre 18 y 22 años.
Fuente: Banco Mundial (2002).

Cuadro 46
Otros indicadores sociales

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
Tasa porcentual de analfabetismo en adultos							
Mujeres			23,61	16,72	11,79	9,91	8,28
Hombres			20,48	15,01	11,14	9,64	8,32
Total			22,08	15,88	11,48	9,78	8,30
Expectativa de vida al nacer							
Mujeres	58,58	62,76	68,64	72,48	73,78	74,90	
Hombres	55,12	59,14	62,88	64,26	66,10	68,44	
Total	56,81	60,91	65,69	68,27	69,85	71,59	
Tasa de mortalidad [1]/							
Bruta	16,68 [3]/	13,32	10,06	7,63	6,09	5,91	5,55
Infantil	123,17 [3]/	105,34	82,18	59,43	39,66	36,96	27,20
Tasa de escolaridad [2]/							
Urbana	4,11 [4]/	4,19	5,48	6,56	7,27	7,65	8,30
Rural	2,03 [4]/	2,25	2,66	3,20	3,87	4,24	4,40
Total	3,03 [4]/	3,24	4,20	5,25	6,13	6,72	7,30

[1]/ Muertes por mil habitantes y muertes por mil menores, respectivamente.
[2]/ Años promedio de educación.
[3]/ 1951.
[4]/ 1954.
Fuente: Banco Mundial. DANE. DNP (UDS).

A pesar del panorama que muestran los indicadores sociales, cuya progresión significa un aumento en las ganancias potenciales de bienestar por parte de los colombianos, el aumento de la desigualdad, aunado a las pérdidas de bienestar originadas en la recesión de fin de siglo, contrarresta aquellos aspectos positivos. Esta tendencia al incremento en la desigualdad cambia un comportamiento que había sido advertido anteriormente. Londoño (1995) había mostrado que la desigualdad en el ingreso había empeorado entre 1938 y 1970, período de altísima migración del campo a las ciudades, que había ocasionado el empeoramiento de la distribución urbana del ingreso. Sin embargo, en 1970 se daba un giro en la dirección contraria que llevaba el indicador a mejoras sustanciales, explicadas por la modernización continua de la agricultura y por una escasez relativa de mano de obra en el campo, con lo cual se redujo la brecha en los ingresos campo-ciudad y aumentaron los ingresos reales de los trabajadores urbanos (Cuadro 47).

En los veinte años que cubre la información del Cuadro 48 se muestra que la desigualdad en el ingreso, medida con el índice de Gini, alcanza un valor de 0,57 en 1999, uno de los más altos de América Latina. Este comportamiento significa que la diferencia esperada en el ingreso entre dos colombianos escogidos al azar se ha incrementado en el tiempo y es responsable de una pérdida de bienestar del 18% entre 1978 y 1995. Se dio una pérdida adicional de bienestar del 5% al

Cuadro 47
Distribución del ingreso por grupos de individuos

Años	50 por ciento más pobre	10 por ciento más rico
1938	19,9	34,9
1951	16,7	43,5
1964	14,9	45,5
1971	16,1	42,2
1978	18,7	37,6
1988	18,9	37,1
1993	18,7	35,7

Fuente: Londoño (1995).

Cuadro 48
Indicadores de inequidad

	1978	1988	1995	1999
Gini nacional	0,53	0,54	0,56	0,57
Q5/Q1 (*)	17,17	17,58	17,16	20,17
Gini urbano	0,47	0,49	0,52	0,54
Gini rural	0,45	0,47	0,45	0,50

(*) Participación del quintil más rico en el total de los ingresos sobre participación del quintil más pobre.
Fuente: Banco Mundial (2002).

final de la década de los noventa. De otro lado, la dinámica de la desigualdad rural y urbana divergía: mientras esta última se incrementó continuamente durante los últimos veinte años, la primera fluctuaba en el mismo período para mostrar un índice Gini de 0,50 en 1999. Este comportamiento se explica en buena medida por las diferencias en la educación recibida por los colombianos y por las desigualdades en el ingreso laboral, en lo cual desempeñan un papel importante las pensiones que reciben parte de los trabajadores urbanos pero que la población rural del país no percibe (Banco Mundial, 2002).

Colonización y expansión de la frontera agrícola

Puede caracterizarse como colonización el proceso de apertura de la frontera agrícola mediante distintos agentes económicos. Las tierras que se extendían más allá de esta frontera fueron tituladas extensivamente por medio de mercedes reales, concesiones que dieron lugar a enormes haciendas cuyos derechos fueron finalmente impugnados por los colonos que ejercían morada y labor, acciones

que podían justificar la propiedad en el viejo sistema de justicia español y que aún la justifican en la legislación colombiana.

La expansión de la frontera agrícola ha sido una constante en el desarrollo del país, aunque, de acuerdo con el momento histórico, la relación de las áreas de colonización con el resto de la sociedad y del territorio ha sido diferente. La colonización antioqueña, que constituyó una de las grandes oleadas de expansión de la frontera, fue financiada por comerciantes y estuvo acompañada por el crecimiento del Estado. Al paso de los colonos cafeteros se fundaron pueblos, se construyeron caminos y carreteras, y se tendieron redes de comunicaciones y de ferrocarril. Este proceso no fue tranquilo y apacible como muestra el trabajo de Legrand (1988), pues se pusieron en duda grandes concesiones de tierras y se combinaron familias que avanzaban ocupando terrenos con núcleos de aparceros dependientes (Legrand, 1988, p. 8). La colonización fue más democrática que aquélla llevada a cabo en las áreas más antiguas del país porque los aparceros podían también ocupar tierras más lejanas y las relaciones con sus patronos fueron entonces más libres y fluidas. Sin embargo, los campesinos no fueron los únicos que participaron en el proceso y sobre las tierras vírgenes que ocuparon no tardó en ejercerse la presión por parte de empresarios que habían seguido sus pasos. Por lo general, los conflictos sobre los baldíos se manejaron por las vías legales, aspecto que marca una diferencia con los procesos recientes de colonización. Los colonos de esa época trataron de invocar la intervención del Estado contra las acciones arbitrarias de los terratenientes y de las autoridades locales que los apoyaban (Legrand, 1988, p. 10).

La colonización que por la misma época se dirigió hacia los territorios vírgenes de la Orinoquia, la Amazonia, el Magdalena Medio y el Urabá no contó con la creación de un gobierno local ni con la presencia del gobierno central, de tal modo que se desarrolló una economía de subsistencia con cultivos de pan coger que se consolidó de manera precaria, con frecuentes cambios de propiedad. El legado de los procesos de colonización del siglo XIX y principios del XX fue una constelación de núcleos urbanos relativamente estables que, aunque desarticulados entre sí y con una baja densidad poblacional, constituyeron la base para los procesos posteriores de colonización espontánea. La guerra contra el Perú en 1932 forzó al desarrollo de una política de fronteras y de soberanía nacional cuya manifestación más clara fue la construcción de vías de comunicación entre el interior andino y la periferia amazónica y orinoquense. Sin embargo, la cobertura fue siempre insuficiente por la enorme latitud de los territorios en cuestión, las limitaciones de comunicación y las dificultades de supervivencia impuestas por la misma manigua, situación que permitió que otros agentes tomaran el control de los territorios. Las zonas apartadas del país han sido la cantera de innumerables conflictos sociales, de una depredación de los recursos naturales y son objeto del control de la insurgencia y de otros grupos al margen de la ley, los cuales las utilizan para cultivar y procesar coca. Cuando el gobierno ha intervenido, lo ha hecho de manera intermitente y, en muchos casos, inconveniente.

En las regiones de Orinoquia y Amazonia, la penetración de asentamientos humanos se produjo a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX con base en la explotación de quinas naturales y, posteriormente, del caucho, en una economía de tipo extractivo (Domínguez y Gómez, 1990)[163]. Los conflictos agrarios de los años treinta contribuyeron a lanzar los primeros grupos de campesinos de Boyacá y los Santanderes hacia el oriente en una dinámica espontánea. En el centro de la cordillera oriental se presentó un fenómeno similar: desplazamientos por la ruta de Sogamoso, Medina, Villavicencio y La Uribe por donde entraron emigrantes de Cundinamarca, Tolima y Huila hasta alcanzar las vegas del Alto y Medio Ariari. Igualmente, la salida por el camino de Sogamoso permitió los primeros poblamientos de Casanare. Por el sur, a lo largo del camino del Caguán, entraron colonos que comunicarían el Huila con el Alto Caquetá. La colonización de esa región había retomado alguna fuerza en la época de la guerra contra el Perú debido a las carreteras que se abrieron para desplazar tropas hacia el conflicto, pero sólo con la presencia del Incora a partir de 1966 se consolida definitivamente la colonización. Para mediados de los años ochenta, la colonización abarcaba alrededor de tres millones de hectáreas (Márquez, 2001, p. 411). En cambio de que se diera el fortalecimiento de unos gobiernos locales con estrechas relaciones con el gobierno nacional, se generó un control regional muy hostil al gobierno central en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

La región caliente y húmeda del Magdalena Medio se fue ocupando progresivamente en varias oleadas de colonización. En las áreas propias para la explotación maderera y minera se dio la "colonización tradicional" de finales del siglo XIX y principios del XX. A este tipo de actividades le seguiría posteriormente la explotación agropecuaria y más adelante, en los años cincuenta, la colonización armada para refugiarse de la violencia. El grupo de colonos se

[163] Citado por Machado (2004).

asentó y recreó su nicho cultural al traer consigo a sus familiares y amigos. A estas zonas no llegaba el brazo de la justicia nacional y espontáneamente se fueron creando autoridades autóctonas y normas de convivencia. Esta situación estuvo acompañada por la incapacidad del Estado central de prestar servicios públicos y sociales básicos, creándose un espacio apropiado para la presencia de grupos armados al margen de la ley.

En la región del Urabá, la colonización fue tardía y toma fuerza sólo cuando la carretera al mar se abrió definitivamente, a mediados de la década de los cincuenta. Parsons (1996) narra cómo hacia los años treinta la cuenca del río San Juan, en la zona de Urabá, estaba "casi totalmente desmontada desde la costa hasta Los Burros, donde el viejo sendero ganadero de Montería a Turbo cruzaba el río San Juan. Había dos haciendas ganaderas grandes —La Estación, con mil cabezas de ganado, Santa Rita con 2.500—, pero la mayor parte de las tierras estaba sin escrituras. No había prácticamente ninguna administración civil" (Parsons, 1996, p. 93). El retrato de Parsons muestra una región despoblada aún a pesar de los esfuerzos de las autoridades antioqueñas por tener una presencia efectiva en el golfo. Las inmensas riquezas que aguardarían a los antioqueños una vez cruzaran las exuberantes selvas y los caudalosos ríos que los separaban de ellas impulsaron en realidad a pocos colonos a lanzarse a tan incierta empresa.

La colonización dispersa que inició la carretera al mar fue seguida por una comercial con la llegada del banano y el estímulo del crédito ofrecido por la United Fruit Company a comienzos de los años sesenta. Los inversionistas se apropiaron y compraron tierras de colonos, presionándolos a moverse hacia la periferia o convirtiéndolos en asalariados de las bananeras. La acción del Estado no logró frenar el desalojo de los colonos, ni el acaparamiento y la especulación de tierras (Botero, 1990, p. 40).

En general, a partir de 1950 es posible detectar un incremento significativo de los procesos de colonización y, en particular, a partir de 1970, una real intensificación de los mismos. En esa colonización reciente deben diferenciarse varios desarrollos. Las características del proceso fueron muy diferentes en el Urabá, el Catatumbo y el piedemonte llanero del norte, el Magdalena Medio y la Amazonia. Molano (1994, p. 28) presenta una propuesta que permite entender los diferentes caminos de la colonización. De acuerdo con ese autor, la colonización es un proceso que puede ser dirigido por el Estado (como la que impulsó el Incora en varias regiones del país, como en Caquetá, por ejemplo), puede estar dirigida por los empresarios agrícolas o, finalmente, se puede

tratar de una colonización campesina. Esta última es producto de procesos más amplios, a saber, la incapacidad de la economía campesina de albergar a las generaciones nuevas o los fenómenos de violencia vividos durante los años cincuenta. La colonización campesina llega pronto a un punto crítico y tiende a ser sustituida por una más empresarial con el conflicto que esto implica. Las tierras ocupadas por primera vez ofrecen altos rendimientos pero éstos van decreciendo con las sucesivas cosechas, forzando al campesino a vender sus mejoras y buscar nuevas tierras. Los nuevos dueños destinan entonces la tierra a la ganadería. No hay por qué pensar que todos los colonos sufren la misma suerte, algunos logran una suficiente acumulación como para poder consolidar su propiedad, otros se amplían y otra parte decide abrir nuevos espacios.

De otro lado, también conviene distinguir entre la ampliación de la frontera para incorporarla a la ganadería extensiva en los Llanos Orientales (Tame, Pore, Paz de Ariporo, Trinidad, San Luis de Palenque, Orocué, Maní) y la colonización campesina de las vertientes sobre el piedemonte de los Llanos Orientales, a la cual podemos considerar como de pequeños agricultores en busca de asentamiento permanente y estabilidad (Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990).

Históricamente, la nueva oleada de colonización se inicia con la migración campesina forzada por la violencia partidista entre 1946 y 1962, conflicto que produjo la expulsión de miles de familias campesinas desde las cordilleras y valles interandinos hacia el piedemonte y las zonas ribereñas, especialmente de los departamentos de Caquetá, Putumayo y la zona del Ariari en el Meta, y también de la región del Magdalena Medio. Más adelante se dan las "columnas de marcha" campesinas y la colonización dirigida de 1955 a 1962. Las primeras fueron la respuesta campesina a la decisión del Estado de controlar militarmente algunas regiones andinas consideradas como no sujetas al control bipartidista, las denominadas "repúblicas independientes". Éstas produjeron asentamientos en los departamentos del Meta, Guaviare y Caquetá. Casi en forma paralela, el Estado adoptó, a partir de 1956, una serie de políticas destinadas a orientar los procesos de ocupación de estos territorios mediante colonizaciones dirigidas u orientadas que resultaron bastante poco exitosas, pues no dejaron núcleos significativos de poblamiento.

En el período que comprende los años 1963 a 1976, la oleada migratoria originada por la explotación de petróleo se concentró en el departamento del Putumayo, en particular, en los municipios de Orito y Puerto Asís. A este proceso le seguiría la colonización motivada por los cultivos ilícitos (1974 a 1998).

El cultivo de marihuana tuvo una presencia breve (1974 a 1975), principalmente en la Serranía de La Macarena y en la Sierra Nevada de Santa Marta. A finales de la década de los setenta, la aparición y expansión del cultivo y procesamiento de coca trajo como consecuencia una dinámica creciente de poblamiento en las zonas del Ariari-Guayabero (Meta), así como también en el Medio y Bajo Caguán (Caquetá), el Medio Putumayo y la zona del río Guaviare.

El Cuadro 49, tomado de Fajardo (1994), muestra el comportamiento de las áreas de colonización de acuerdo con la población entre 1951 y 1980, período determinante para la colonización. Se observa cómo la región del Caquetá es la más dinámica en cuanto a comportamiento poblacional, pasando de una participación de 11% en 1951 a 21% en 1980. Un menor dinamismo se observa en el piedemonte llanero, el cual pasa de 5 a 10% en el mismo período. Por el contrario, la participación de la región andina central se reduce notablemente (de 21 a 15%), lo mismo que la de la región suroccidental (de 26 a 12%).

Legrand (1994, p. 25) sugiere que la expresión violenta y armada del conflicto socioeconómico en la frontera agrícola colombiana a partir de los años ochenta tiene que ver con la lucha por la tierra, la presencia de grupos guerrilleros, el comercio y el cultivo de coca, y, finalmente, con la inversión en tierras inaccesibles para las autoridades por parte de los narcotraficantes.

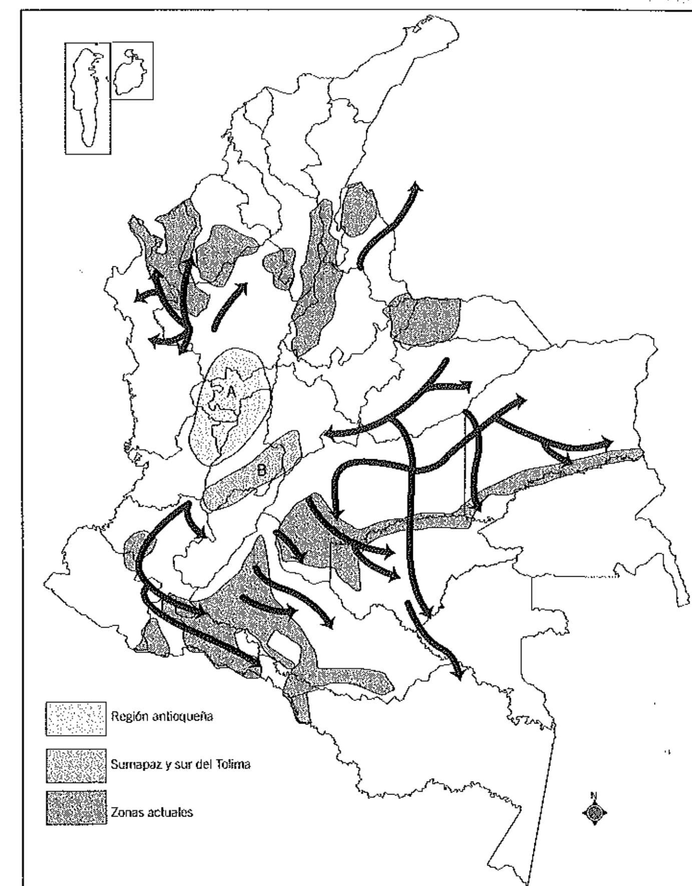
En el Mapa 4 se observan las principales rutas de colonización que se han descrito en esta sección. La zona A representa la región de colonización antioqueña que incluye el sur del departamento de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, norte del Tolima y norte del Valle. La zona B representa las zonas de colonización del Sumapaz y sur del Tolima. Las demás zonas sombreadas representan las regiones de colonización activa en la década de los ochenta del siglo XX. Las flechas indican las direcciones migratorias en distintos años.

Cuadro 49
Población total en las zonas de colonización, 1951-1980
(Participación en porcentaje)

Zona	1951		1964		1973		1980	
	Población	Participación	Población	Participación	Población	Participación	Población	Participación
Llano abierto	45.025	12,0	74.504	10,6	119.687	12,3	137.223	10,7
Piedemonte llanero	17.529	4,7	35.378	5,0	67.135	6,9	128.766	10,1
Caquetá	40.950	10,9	103.718	14,8	186.500	19,2	271.754	21,3
Amazonia	50.031	13,4	82.645	11,8	106.100	10,9	160.926	12,6
Región suroccidental	98.299	26,3	153.834	21,9	154.759	15,9	155.762	12,2
Urabá	45.473	12,1	127.802	18,2	177.034	18,2	236.545	18,5
Región andina central	77.142	20,6	124.393	17,7	159.337	16,4	187.750	14,7
Total	374.449	100,0	702.274	100,0	970.552	100,0	1.278.726	100,0

Fuente: Fajardo (1994).

Mapa 4
Áreas de colonización y direcciones migratorias



Fuente: Áreas de colonización: Legrand (1989); direcciones migratorias: Fajardo *et al.* (1997).

Tierra, conflicto y debilidad del Estado

Aunque en Colombia existe un Estado con larga tradición histórica (y, por tanto, también ha existido el imperio de la ley), éste ha sido débil en términos económicos. Además, en varias fases históricas con el conflicto intrapartidista y las luchas sociales se ha vulnerado el Estado de Derecho y no se ha podido construir un orden consensuado robusto. La precariedad financiera del Estado y su organización centralista han dificultado su construcción y fortalecimiento local y su presencia en todo el territorio nacional, tornando ineficientes muchas de

sus funciones, incluyendo la de proveer seguridad a sus asociados. Las luchas partidistas alrededor del control del Estado, especialmente durante los años cincuenta del siglo XX, dislocaron amplias poblaciones campesinas y sobre esa base se organizaron movimientos liberales de resistencia que fueron acompañados por la organización guerrillera comunista que después se concretó con la fundación de las FARC.

El resto de organizaciones insurgentes han reflejado movimientos urbanos asociados con el castrismo, el maoísmo y con el populismo de la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Todos ellos expresaron insatisfacción con la violencia partidista y sus secuelas, y con un sistema político bastante cerrado acordado por los partidos tradicionales para superarla, el Frente Nacional. Se da entonces una tradición de insurgencia en el país que muestra un nivel relativamente bajo de actividad hasta los años ochenta, década en la que las mafias del narcotráfico irrumpen con fuerza en el panorama político nacional, y en los noventa, cuando los cultivos ilícitos en Colombia desplazan a los de Bolivia y Perú. A partir de entonces crecen exponencialmente los cultivos y los ingresos que de ellos derivan la insurgencia y los paramilitares y, por tanto, aumenta aceleradamente la capacidad militar de esos grupos. En las regiones periféricas dominadas por ellos también se apropiaron de buena parte de las transferencias y de las regalías giradas por el gobierno nacional con destino a la educación y a la salud.

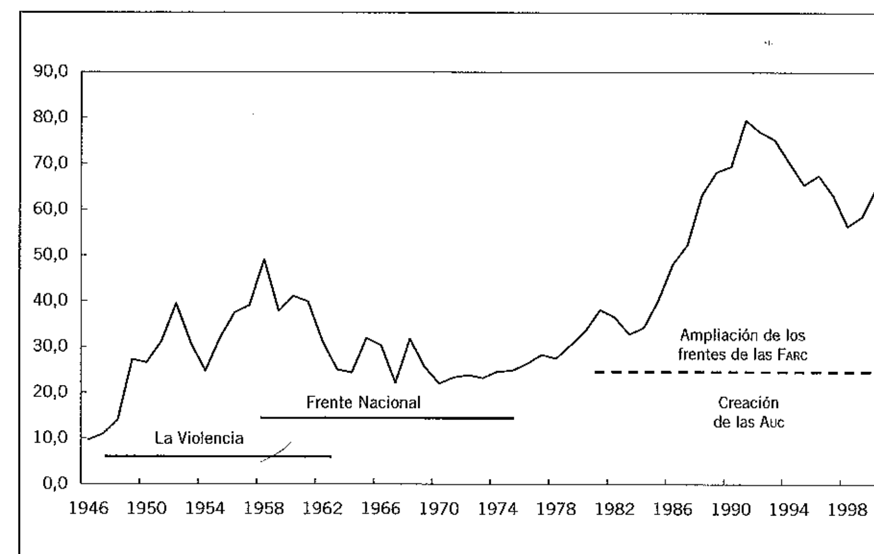
La escasa presencia del Estado y sus aparatos de seguridad en amplias regiones del país refleja históricamente una débil tributación a nivel nacional combinada, como ya se ha visto, con una tributación local aún más escasa en la mayoría de municipios del país. No es tanto que el Estado no tenga presencia sino que simplemente no se construye desde el nivel de la célula municipal con los aportes locales necesarios. La larga tradición de concesiones y liquidación de tierras públicas para compensar a los portadores de la deuda del gobierno y a los oficiales de los ejércitos, condujo a que los propietarios recibieran el recurso a precios por debajo del mercado y que consideraran que no tenían por qué tributar sobre el activo así adquirido porque lo entendieron como lo que había sido: un privilegio. Por lo demás, tales derechos podían ser cuestionados por la agrimensura laxa que los delimitaba y por la escasa presencia del propietario o sus lugartenientes que impusiera la exclusión contra diversos pretendientes al usufructo.

Las administraciones locales influidas por los grandes propietarios no están en capacidad de fortalecer unos sistemas de seguridad que garanticen los derechos de propiedad de sus ciudadanos ni de enfrentar sus necesidades

más sentidas, en particular, la educación, que tiene una menor cobertura en el campo. Esto facilitó la depredación de muchas propiedades rurales por medio de la extorsión y el secuestro, primero por parte de los grupos insurgentes, lo que a su vez llevó a una tributación peculiar, en principio voluntaria, para financiar bandas locales que garantizaran los derechos de propiedad vulnerados. La consolidación de estas bandas en términos de organizaciones nacionales multiplicó su poder, aplicado en forma arbitraria contra las poblaciones sospechosas de auxiliar o tolerar la insurgencia, generando un acelerado proceso de desplazamiento e incluso volviéndose en contra de algunos propietarios que fueron igualmente víctimas de la extorsión y del secuestro.

Una perspectiva de largo plazo sobre la violencia y la tasa de homicidios de Colombia se presenta en el Gráfico 92. Éste muestra un empinamiento de la tasa de homicidios a partir de 1946 para llegar a un pico de 39 muertes por 100.000 habitantes en 1952 (en la cúspide de la violencia partidista), descender momentáneamente con la desmovilización propiciada por el régimen militar de Rojas Pinilla y alcanzar su máximo en 1958 con 49 muertes por 100.000 habitantes, mientras se liquidaban los ajustes de cuentas y los rezagos

Gráfico 92
Tasa de homicidios
(Por cien mil habitantes)

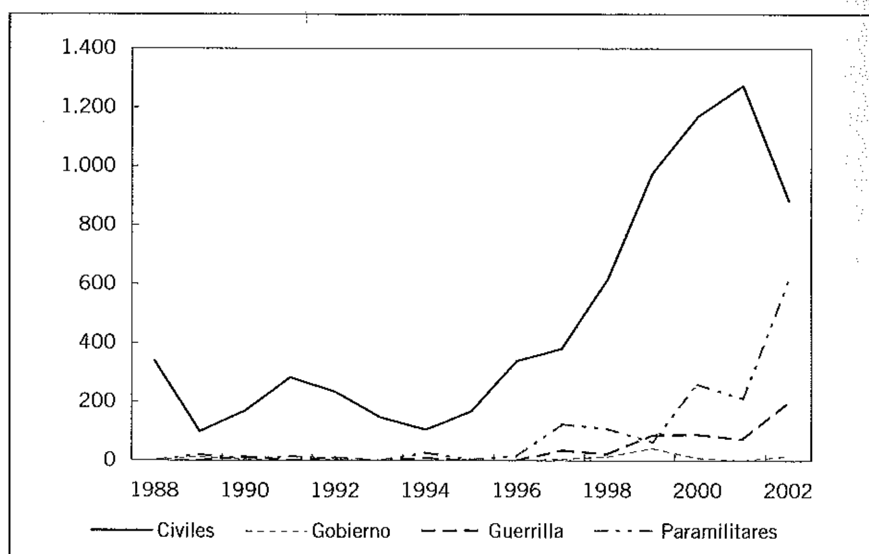


Fuente: Policía Nacional.

del bandolerismo que habían sido generados por la violencia política. Con la pacificación propiciada por el Frente Nacional, la tasa de homicidios retorna a un nivel relativamente bajo de 20 a 30 muertes por 100.000 habitantes durante los años sesenta y setenta, tasa que sigue siendo muy alta si se la contrasta con la de 10 por 100.000 habitantes que caracteriza a América Latina durante el mismo período.

Los años ochenta muestran un nuevo y rápido empinamiento de la curva de homicidios que alcanza los 78 por 100.000 en 1991 para descender a 57 por 100.000 durante su punto más bajo en los noventa, lo cual está asociado con el auge de los cultivos ilícitos y la degradación del conflicto propiciado por el enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad, la insurgencia y los paramilitares. El descenso observado en los noventa podría estar asociado a la desmovilización de 5.000 guerrilleros que se hizo en 1990 y que condujo a la redacción de una nueva Constitución en 1991. En los noventa hay una cuota creciente de civiles que pagan con sus vidas y con su desplazamiento las vicisitudes del conflicto (Romero, 2003, p. 31). En efecto, las víctimas más afectadas por la confrontación tienden a ser civiles desplazados, asesinados o expropiados por los bandos ilegales organizados. Esto se infiere con claridad de las estadísticas recogidas por

Gráfico 93
Número de víctimas relacionadas con los paramilitares

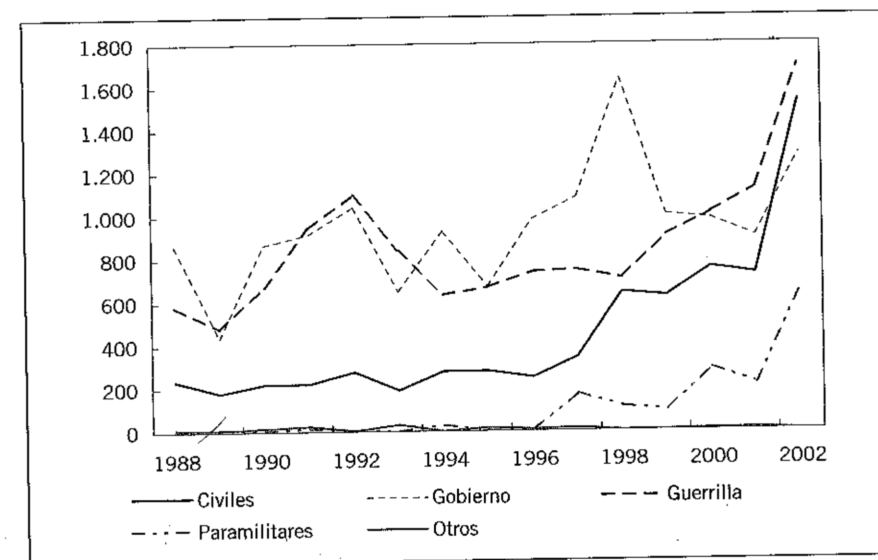


Fuente: Restrepo *et al.* (2003). Cálculos propios.

Restrepo *et al.* (2003), en las cuales se establece una relación entre insurgencia y paramilitares, y el número de víctimas civiles, del gobierno y de los otros grupos armados ilegales (Gráficos 93 y 94). Entre 1997 y 2002 los paramilitares victimizaron a cerca de 5.400 personas, mientras que la insurgencia se acercaba a los 4.500. Esta última recurre al uso de artefactos primitivos como los cilindros con metralla que riegan sus efectos mortíferos sobre radios que superan los blancos que suelen atacar.

El aumento de los crímenes contra la población se ha convertido en una estrategia de guerra por ser un mecanismo rápido y poco costoso de despoblar territorios, lo que permite a los actores armados ampliar su área de influencia, establecer mecanismos de control territorial, transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas (Ibáñez y Vélez, 2003, p. 5). La insurgencia puede castigar poblaciones que hayan manifestado inclinación por grupos o partidos distintos a ella, vaciándola para operar más a sus anchas. Los paramilitares perpetran matanzas para escarmentar a la población que simpatizó o fue forzada a colaborar con la guerrilla o bien no le hizo resistencia y así arrebatarle la base social y económica a la insurgencia. En todos los casos, las sociedades campesinas son diezmadas y se ven forzadas a la emigración.

Gráfico 94
Número de víctimas relacionadas con la guerrilla



Fuente: Restrepo *et al.* (2003). Cálculos propios.

El desplazamiento forzoso ha sido un proceso prolongado, intenso y creciente: "Durante los últimos 15 años la población desplazada involuntariamente es por lo menos de 1,8 millones de personas que corresponden al 4,3% de la población colombiana en el año 2003" (Ibáñez y Vélez, 2003, p. 1). En términos de la población rural, se estaría expulsando cerca del 20%, lo cual debe tener efectos sobre la producción campesina y los salarios rurales. Los desplazados generalmente pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad rural, compuestos por mujeres, niños, ancianos e indígenas. La extensión del fenómeno envuelve al 74% de los municipios del país, que son expulsores o receptores de población desplazada. Las pérdidas en bienestar podrían equivaler al 25% del valor del consumo rural, según el estudio de Ibáñez y Vélez (2003). Es difícil cuantificar la magnitud del fenómeno y sus implicaciones. Un trabajo reciente de Ibáñez y Querubín (2004) busca establecer el vínculo entre tenencia de la tierra y desplazamiento forzoso. La base de datos que utilizan sugiere que los pequeños propietarios de tierra conforman el grueso de los hogares desplazados con algún tipo de tenencia de tierra. La mediana de hectáreas para toda la muestra es equivalente a 10 hectáreas y no ha variado a lo largo del tiempo de manera significativa. Hay que tener en cuenta que también los propietarios de medianos y grandes predios pueden ser desplazados pero no aparecen en bases de datos como la utilizada por Ibáñez y Querubín (2004) porque no reportan su situación a las autoridades estatales. Suárez y Vinha (2003) muestran cómo cerca del 51% de las transferencias de grandes predios se realiza por eventos violentos y hay reportes de prensa según los cuales grupos violentos financiados privadamente se han fortalecido tanto que han desconocido y depredado los derechos de propiedad de sus protegidos.

La mayor influencia de los movimientos guerrilleros se ejerce en áreas de colonización que por lo general son bastante pobres y desde cuyos bordes se movilizan para depredar áreas más ricas e integradas a los mercados nacionales e internacionales. Mientras en las primeras ejercen un control político poco cuestionado, mantienen sus campamentos y se nutren de combatientes, en las segundas tratan de imponer sus tributos y vacunas. La guerrilla también ha penetrado regiones recientemente colonizadas y débiles institucionalmente que generan amplios excedentes económicos, ya sean agrícolas o mineros. Por último, se observa una creciente presencia guerrillera en regiones que fueron muy prósperas en el pasado, como las cafeteras, que mantienen una importante presencia del Estado y sus agencias, pero que se han venido a menos con un debilitamiento de su cohesión social y de su regulación (el departamento de

Bolívar, por ejemplo). Es también notoria la captura por parte de los agentes armados de las transferencias, regalías y otros ingresos públicos que perciben las regiones de reciente colonización.

Por su parte, las bandas paramilitares surgieron para enfrentar la tributación paralela de la guerrilla, el secuestro extorsivo y el abigeato, siendo financiadas por propietarios de tierras, comerciantes, transportistas y narcotraficantes asediados por la insurgencia. Tales grupos han surgido en especial en las regiones más prósperas e integradas en la economía nacional e internacional, como el departamento de Córdoba, el Magdalena Medio y la región del Urabá.

En la zona del alto Sinú fue donde Fidel Castaño fundó las Autodefensas de Córdoba y Urabá para oponerse a la guerrilla que se había insertado en la región en los años ochenta. Creó, además, la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor), uno de cuyos programas se desarrolla en Cedro Cocido, un antiguo campamento de la hacienda Martha Magdalena donde se ha pretendido restablecer la producción parcelaria distribuyendo 1.500 hectáreas entre unos 150 parceleros. El dispositivo militar de Castaño devino en el núcleo de la organización Autodefensas Unidas de Colombia (Auc), con filiales en distintos lugares del territorio nacional (Ocampo, 1999, p. 9).

La lógica de la consolidación de las Auc se encuentra en el proceso de descentralización y las iniciativas de los gobiernos nacionales de emprender procesos de negociación con la guerrilla desde la administración Betancur. Esto generó divisiones entre las capas dirigentes locales que terminaron por asumir la iniciativa de combatir directa y privadamente la insurgencia y sus posibles bases sociales (Romero, 2003). Siguiendo la conducta propiciada por la insurgencia, los paramilitares también obtuvieron acceso directo a los recursos públicos.

Para Bejarano y Pizarro (2003), la degradación del conflicto tiene que ver con las fuentes de financiamiento de los actores armados que no requieren tanto de la población campesina para que los auxilie y apoye, o de una corriente de opinión nacional sino de los ingresos provistos por las actividades ilegales, permitiendo que se despoliticen tanto la insurgencia como los paramilitares, a la vez que adoptan conductas criminales que, entre otras, no buscan minimizar los efectos de la guerra sobre la población civil.

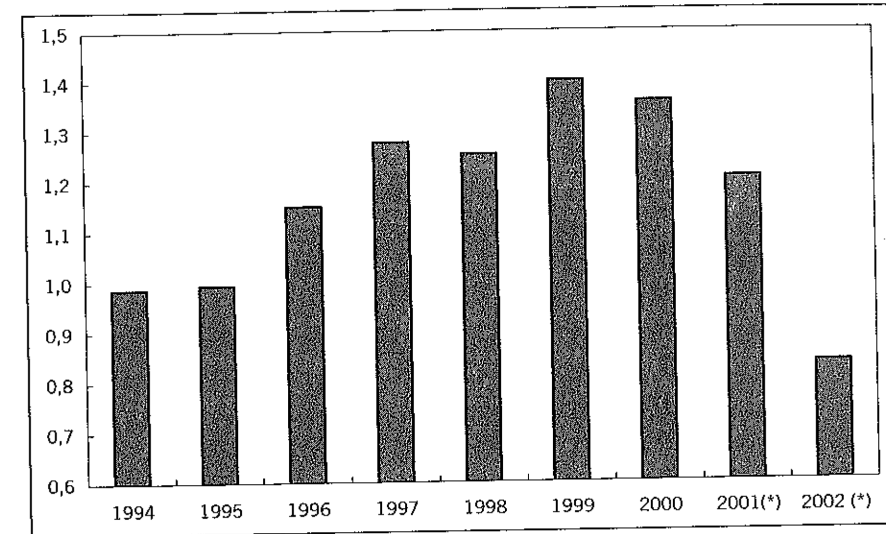
Bejarano (1997) y Gaitán (1995) han mostrado que los niveles más intensos de violencia en el país se localizan geográficamente en zonas de creciente riqueza agropecuaria, minera y en torno a los cultivos ilícitos. El narcotráfico es un sujeto primigenio en la generación de violencia porque financia generosamente bandas privadas (ya sean de orientación política conservadora o insurgente)

que protegen el negocio. Es importante destacar que en ambos casos se trata de violencia organizada, apoyada en jerarquías que cuentan con bases sociales, tecnología y entrenamiento y que toman decisiones basadas en consideraciones estratégicas y tácticas. El narcotráfico no sólo permite organizar la violencia en forma directa, sino que debilita o corrompe en amplias regiones el aparato de justicia estatal (incluyendo a las fuerzas de seguridad), conduciendo a la impunidad generalizada para el crimen y la violencia por ellos ejercidos, impunidad que a su vez es aprovechada por la delincuencia común. De esta manera, la violencia guerrillera y paramilitar debilita el orden establecido: sus comportamientos criminales son imitados por bandas de delincuentes comunes que replican los secuestros extorsivos, la piratería terrestre y otros delitos contra la propiedad. En otras palabras, la fisura del orden social generada por la acción de los actores ilegales propicia un efecto de "ventana rota" que aprovecha la delincuencia común. De acuerdo con un estudio del CEDE, "los mecanismos de difusión de la actividad criminal, que se inician con un choque inicial sobre la tasa de homicidios y de secuestros, se transmiten espacial y temporalmente, elevando así la tasa de homicidios y de secuestros tanto de la unidad espacial local como la de los vecinos", o sea que la violencia de los grupos armados ilegales alcanza a propiciar y elevar la de la criminalidad común (Sánchez, *et al.*, 2003, p. 40).

La expansión del área cultivada en coca y amapola parece estar organizada por los grupos ilegales que proveen las semillas y el capital de trabajo para que los colonos se instalen en nuevos territorios en los que se dificulte la acción represiva de las autoridades. La evolución del valor agregado de los cultivos ilícitos en relación con el PIB agropecuario, de acuerdo con el DANE, se puede apreciar en el Gráfico 95. Se observa un desarrollo muy rápido hasta 1999 y un declive posterior que resulta de los programas de represión y de sustitución de cultivos. Su importancia relativa en su punto máximo de producción (año 1999) alcanzó a ser el 1,4 % del PIB nacional.

Una de las fuentes más importantes de financiamiento tanto de la insurgencia como de los paramilitares es el secuestro, cuya evolución se presenta en el Gráfico 96. Colombia se destaca en el concierto internacional como el país del mundo que sufre de mayor número de secuestros por año (Elster, 2004). El secuestro era prácticamente desconocido en el país hasta 1980. Su cúspide se encuentra en 1990, cuando se alcanzan 2.626 secuestros. Esta situación condujo al abandono de muchas explotaciones en el país o a que éstas fueran conducidas a control remoto, de tal modo que debió deteriorar tanto el creci-

Gráfico 95
Participación de los cultivos ilícitos en el PIB agropecuario
(Porcentaje)

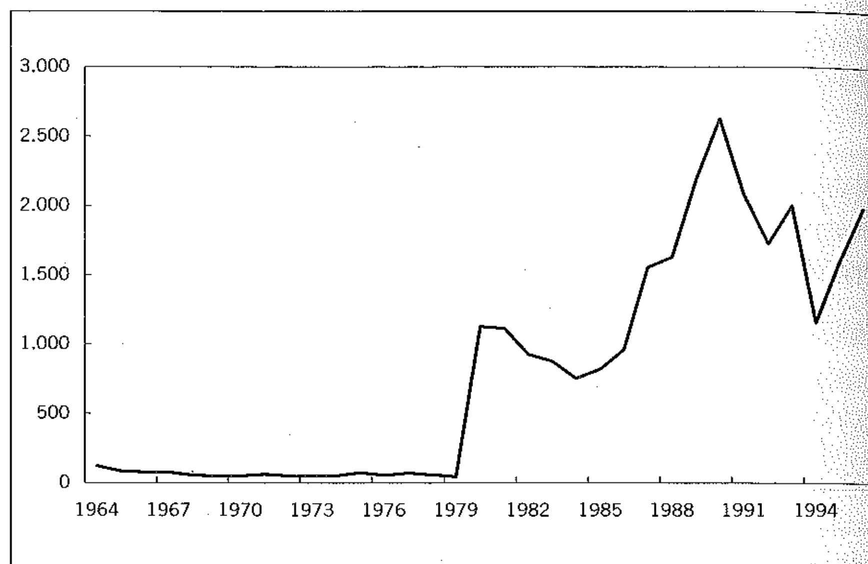


Nota: serie desestacionalizada de cultivos ilícitos y PIB agropecuario a precios de 1994.
(*) Provisional.
Fuente: Cuentas Nacionales, DANE. Cálculos propios.

miento agropecuario como la productividad, lo cual se replica a nivel nacional para todas las actividades que generaran un excedente, cuando éste no fuera lo suficientemente grande como para financiar la seguridad de sus empresarios. Aunque la mayor parte de los secuestros son adelantados por la delincuencia común —unos 1.550 en el año 2000—, se sabe que sus víctimas son frecuentemente "vendidas" a la guerrilla (Rubio, 2003).

De otro lado, en la medida en que las transferencias han fortalecido los fiscos locales, la insurgencia, los paramilitares y el narcotráfico han entrado en el juego territorial buscando la apropiación de parte del gasto público mediante contratos de obras públicas, vituallas, medicinas y pagos en efectivo (Rubio, 2003). Los llamados "diálogos regionales" tienen este sombrío trasfondo: se trata de alcanzar una normalidad precaria a cambio de un flujo de recursos que financia el funcionamiento de los grupos al margen de la ley. Bottía (2003) encuentra que la presencia de las FARC no está correlacionada con la presencia estatal sino con la existencia de excedentes para ser disputados —incluyendo transferencias, regalías e impuestos locales—, con la estrategia territorial de

Gráfico 96
Evolución del secuestro simple y extorsivo en Colombia
(Número de personas)



Fuente: Policía Nacional. Fundación País Libre.

esta organización (la cual consistía, desde su séptima Conferencia llevada a cabo en 1982, en desplegarse sobre el eje estratégico de la cordillera oriental[164]), y, por último, con la cercanía a los parques naturales que les brindan condiciones para ocultarse, lo cual conlleva el detrimento de los activos de medio ambiente que la nación aspira a conservar.

[164] Las FARC adoptan también un plan militar que consiste en ubicar doce frentes guerrilleros en la cordillera oriental, conformar ocho bloques de frentes y acumular un total de cuarenta y ocho frentes con una fuerza de veintiocho mil hombres. Empieza entonces un crecimiento vertiginoso del número de hombres pertenecientes a las FARC (pasó de tener alrededor de 32 frentes y 3.500 soldados en 1986 a tener más de 60 frentes y 14.000 combatientes en 1996, llegando en 2000 a un número cercano a los 16.500 combatientes), junto con un proceso de expansión a lo largo del territorio colombiano. Se cree que el gran éxito se ha debido, en gran parte, a la multiplicación de frentes a partir del desdoblamiento de los ya existentes. La multiplicación de frentes llevó a una mayor presión sobre la población civil para poder financiar y mantener una organización más compleja (Véase Bottía, 2003, p. 2).

Conclusiones

La dotación de factores naturales con que cuenta Colombia no ha podido ser aprovechada de manera adecuada para aumentar la riqueza y el empleo nacionales por el legado de unos derechos de propiedad que tendieron a monopolizar la tierra, a someter la mano de obra a relaciones de servidumbre y que frenaron su progresiva calificación por un sistema educativo que llegó tardíamente a la población rural. La ambigüedad con que fueron definidos tales derechos y la incapacidad del Estado para hacerlos valer en muchas regiones se combinó con un auge de los mercados laborales que socavó las viejas haciendas y cuestionó los superlatifundios que trataban de impedir su explotación por parte de los colonos. Los intentos de reforma sobre títulos en los años veinte, los cuales, gracias a las leyes aprobadas en 1936, defendieron los derechos de los campesinos sobre sus mejoras y su opción para acceder a la propiedad sobre las tierras que labraban. Los contenidos en la Ley de reforma de 1961, que trataban de compensar los desórdenes que produjo la violencia sobre la propiedad de muchas regiones y el desplazamiento hacia las ciudades y la frontera agrícola, fueron frenados por parte del establecimiento político, especialmente cuando fue presionado por la acción colectiva de los campesinos que invadieron multitud de haciendas en 1971. Ni la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobreexplotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe. Los propietarios de estos valles y sabanas consideran la tierra no tanto como un bien de producción sino como la base de poder y prestigio, una alcancía contra la inflación y un escondite para que el Estado no pueda cobrar los impuestos sobre sus valores comerciales.

Los impuestos que financiaron al Estado colombiano fueron indirectos y por tanto invisibles para el contribuyente, hasta que en 1936 se aprobó el impuesto sobre la renta. El Estado era todavía pequeño y estaba lejos de cubrir las necesidades de educación de la población. El arancel siguió siendo de gran importancia y en los años sesenta se introdujo un impuesto a las ventas que evolucionaría hacia uno que recaía sobre el valor agregado, de nuevo haciendo que la financiación del Estado recayera sobre los consumidores. Los impuestos locales y en particular el predial fueron y siguen siendo muy bajos, tanto así que no alcanzaron siquiera para defender los derechos de propiedad de los agentes más ricos que comenzaron a ser desafiados por la insurgencia. Una situación

ideal hubiera sido la de impuestos a la propiedad que no fueran expropiatorios pero sí suficientes para que sufragaran un Estado local fuerte que ofreciera educación universal, construyera la infraestructura local que lubricara el desarrollo económico y aportara para complementar la seguridad brindada por un gobierno nacional al que tampoco nunca le sobraron recursos. La reducción en los ingresos tributarios como consecuencia de la disminución de los aranceles de los años noventa, fue compensada en parte por tasas de Impuesto al Valor Agregado (Iva) más altas que, sin embargo, no lograron evitar un creciente déficit fiscal y una explosión de la deuda pública.

El cuadro arrojado por la tributación, la protección y los subsidios muestra que los propietarios de la tierra no contribuyen a la construcción del Estado local y nacional en la medida de sus ingresos. Por el contrario, ellos reciben tributos del resto de la sociedad pues ésta debe pagar por alimentos más caros que los que se producen con la productividad media mundial o disponen de recursos crediticios más baratos que serían mejor empleados por el resto de los agentes a quienes se les ha racionado y encarecido el uso de los mismos. Como se vio en un capítulo anterior, el atraso tecnológico tiene que ver en parte con que los gremios del campo no han dedicado recursos a producir variedades y desarrollar tecnologías adecuadas al medio ambiente colombiano.

De otro lado, también se puede concluir que tanto la distribución sesgada del ingreso como la pobreza en el campo tienen origen en el legado de los derechos de propiedad excesivos, ineficientes y conflictivos, en la escasa tributación local y en la limitada cobertura de la educación y de otros servicios sociales que lograran igualar las oportunidades de la población rural con las de la población urbana. La política impidió el surgimiento de partidos y organizaciones que pudieran defender efectivamente los intereses de campesinos y trabajadores. Por último, el crecimiento del producto agropecuario ha sido inferior a su potencial. No se han aplicado los incentivos económicos y políticos adecuados para desarrollar la riqueza en el campo en las actividades que, como la producción de bienes de exportación, más pueden contribuir al pleno empleo de la fuerza de trabajo, y al uso más intensivo y apropiado de los recursos naturales.

El auge del conflicto partidista que se dio en los años cincuenta tuvo vastas consecuencias en las relaciones sociales, en los movimientos poblacionales y en el surgimiento de una guerrilla liberal que tuvo un apéndice comunista. El ala radical del Partido Conservador, la cual desató el conflicto desde la oposición y lo continuó desde el gobierno, no contó nunca con un consenso suficiente dentro del resto del establecimiento político, de tal modo que no alcanzó a

gobernar tres años, siendo derrocada en 1953 y dando inicio a varios intentos de negociación que finalmente fructificaron con la conformación de un Frente Nacional. Mientras que la guerrilla liberal se desmovilizaba, los reductos comunistas no lo hicieron y fueron perseguidos por el ejército. Esto dio lugar al surgimiento de las Farc, grupo armado con una fuerza modesta hasta que en los años ochenta comenzaron a generarse excedentes enormes en el narcotráfico y eventualmente con el cultivo de planta de coca. Financiadas primero con impuestos locales (vacunas) y secuestros, las Farc se embarcaron cada vez más en brindar protección a los cultivos y los laboratorios hasta obtener una fuente de financiamiento generosa que alcanzó para sostener alrededor de 16.000 efectivos y construir una máquina de guerra considerable.

Ante esta situación, los propietarios, los comerciantes y los narcotraficantes acudieron al atajo de construir una fuerza de seguridad con aportes voluntarios, fuerza que eventualmente se independizó de sus contribuyentes y a muchos de ellos les impuso vacunas, recurriendo también al secuestro y a la expropiación. Se trata de una peligrosa situación en la que se constituyen verdaderos señores de la guerra que imponen arbitrariamente su ley sobre la población.

El gobierno nacional reaccionó tardíamente frente al crecimiento de la insurgencia y fue elevando su pie de fuerza al dedicar a los gastos de seguridad un 5% del Pib en el año 2002, cuando éste era de sólo el 2% del Pib en 1990. Hacia el año 2000, el gobierno norteamericano le prestó un apoyo adicional al gobierno nacional que equivalió a más del 2,5% del Pib distribuido en varios años, lo cual pudo haber debilitado las presiones que introduce la guerra para que se profundice la tributación más democrática, canalizada exclusivamente por el Estado.

Los efectos de la violencia entre organizaciones armadas han sido especialmente evidentes en el desplazamiento de la población campesina, en el gran aumento de la criminalidad y en un número considerable de muertos y lisiados. Es posible también que la tasa de crecimiento potencial de la economía se haya reducido, en tanto que el debilitamiento de la seguridad tiene consecuencias sobre el ahorro y, sobre todo, sobre la inversión en el país.

Bibliografía

Abel, C. (1987). *Política, iglesias y partidos en Colombia*, Bogotá, FAES, Universidad Nacional.

Abbott, Ph.; McCalla, A. (2002). "Agriculture in the Macroeconomy: Theory and Measurement", en Gardner, B. y Rausser, G. (eds.). *Handbook of Agricultural Economics*, Amsterdam, Vol. 2A, Elsevier Science Publisher, pp. 1659-1686.

Aghion, Ph.; Caroli, E.; García-Peñalosa, C. (1999). "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp. 1615-1660.

Anderson, K. (1987). "On Why Agriculture Declines with Economic Growth", en *Agricultural Economics*, Vol. 1, No. 3, pp. 195-207.

Araya, J.; Ossa, C. (1976). *La mecanización en la agricultura colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo-Adimagro.

Arias, J. H. (1997). *La ganadería en la formación social colombiana: entre el atraso y la competitividad*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

______; Balcázar, A.; Hurtado, R. (1990). "Sistemas de producción bovina", en Revista *Coyuntura Agropecuaria*, Vol. 6, No. 4, enero.

Asocolflores (2003). *Colombia. Tierra de flores*, No. 64, Bogotá, Edición especial.

Baland, J.; Robinson, J. (2003). "Land and Power", Londres, CEPR, Documento de discusión, No. 3.800.

Balcázar, A.; Correa, C. (1996). "Impacto de las políticas económicas sobre la mecanización agrícola en Colombia", en *Coyuntura Colombiana*, Bogotá, Vol. 13, No. 2A, CEGA, pp. 241-284.

______; Orozco, M. L.; Vargas, A. (1998). *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización agropecuaria?*, Bogotá, Informe de la Misión Rural, IICA, TM Editores.

______; ______; López, N.; Vega, M. (2001). "Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria", Santiago de Chile, CEPAL, Serie desarrollo productivo, No. 109.

______; ______; Samacá, H. (2003). "Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorrural en Colombia", Informe de Consultoría para el Banco Mundial y la FAO, Mimeo.

Baquero, A. (coord.) (2002). *Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-2002*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Banco de la República (1989). "El fondo financiero agropecuario y su aporte al sector agropecuario", en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXII, No. 737, p. XX.

______ (1994). *Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos*, Bogotá, Banco de la República.

______ (1998). *Principales indicadores económicos, 1923-1997*, Bogotá, Subgerencia de estudios económicos, Banco de la República.

Banco Mundial (1978). *Informe sobre el desarrollo Mundial*. Washington, D.C.

______ (1979). "Colombia. Transport Sector Survey", en Reporte No. 2302a-CO.

______ (1979). *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D. C.,BIRF.

______ (1983). *Staff Appraisal Report Colombia: Agricultural Research and Extensión Project I*, Washington, D. C.

______ (1986). *Colombia. Rural Financial Markets Sector Study*, Volume I-Summary and main text, en Reporte No. 5.860.

______ (1989). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1989: Los sistemas financieros y el desarrollo*, Washington, D. C., BIRF.

______ (1993). *El milagro del Este de Asia*, Washington, D. C.

______ (1998). *La hora de la reforma institucional*, Washington, D. C.

______ (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000: Entrando al siglo XXI*, Washington, D. C., BIRF.

______ (2002). *Indicadores mundiales de desarrollo*, Washington, D. C., BIRF.

______ (2002). *Colombia Poverty Report*, Vol. I, Washington, D. C., Banco Mundial.

______ (2003). "Colombia Rural Finance Access Issues, Challenges and Opportunities", en Reporte No. 27269-CO.

Barreneche, A.; Díaz, I.; Chavarro, L. (1997). "Curso de capacitación de administradores. Banco de datos estadísticos de Tabaco. Capítulo XXXIII", Mimeo, Compañía Colombiana de Tabaco.

Bates, R. (1997). *Open-Economy Politics. The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton University Press.

______ (1999). *Política internacional y economía abierta: la economía política del comercio mundial del café*, Bogotá, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.

Beintema, N.; Romano, L.; Pardey, Ph. (2000). "I & D agropecuario en Colombia: política, inversiones y perfil institucional", Mimeo, Documento IFPRI-Fontagro.

Bejarano, A. M.; Pizarro, E. (2003). "From 'restricted' to 'besieged': The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia", en Mainwaring, S.; Hagopian, F. (eds.), *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bejarano, E.; Avendaño, H.; Balcázar, A. (1986). *Producción, acopio, transformación, distribución y consumo de la leche en las diferentes zonas del país*, Bogotá, Fondo Nacional de la Leche-CEGA.

Bejarano, J. A. (1985). *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, Bogotá, CEREC.

______ (1989). "La economía colombiana entre 1922 y 1929", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá, Editorial Planeta.

______ (1991). "El despegue cafetero (1900-1928)", en Ocampo, J. A. (ed.). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores.

______ (1993). "Notas para una historia de las ciencias agropecuarias en Colombia", en *Historia Social de la Ciencia en Colombia*, Tomo III: Historia natural y ciencias agropecuarias, Bogotá, Colciencias-Tercer Mundo Editores.

______ (1997). *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade-Universidad Externado de Colombia.

Bell, P. L. (1921). *Colombia: A Commercial and Industrial Handbook*, Department of Commerce, Special Agents Series, Washington, Government Printing Office.

Benabou, R. (1996). "Inequality and Growth", en Bernake, B.; Rotemberg, J. (eds.), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, pp. 11-74.

Bergquist, Ch. (1981). *Café y conflicto en Colombia: la guerra de los Mil Días; sus antecedentes y consecuencias*, Bogotá, FAES, Universidad Nacional.

Berlinski, J. (2003). "International Trade and Commercial Policy", en Della Paolera, G.; Taylor, A. (eds.). *Argentina: Essays in the New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bernal, F. (2004). "Crisis algodonera y violencia en el departamento del Cesar", Bogotá, Cuadernos PNUD-MPS, No. 2.
Berry, A. (s. f.). *Colombian agriculture*, Mimeo.
______ (2002). "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 4, No. 6, Bogotá.
Binswanger, H.; Deininger, K. (1997). "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 4, pp. 1958-2005.
______; ______; Feder, G. (1995). "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", en Behrman, J.; Srinivasan, T. N. (eds). *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Publisher, Vol. III.
Bonnet, J. (1998). "Las exportaciones de algodón del Caribe colombiano", Documento de trabajo sobre economía regional, No. 12, Cartagena, Banco de la República.
______ (2000). "Las exportaciones colombianas de banano, 1950-1980", Documento de trabajo sobre economía regional, No. 18, Cartagena, Banco de la República.
Botero Herrera, F. (1990). *Urabá, colonización, violencia y crisis del Estado*, Medellín, Universidad de Antioquia.
Bottía, M. (2003). "La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, más que ausencia estatal", Bogotá, Documento CEDE, No. 2003-03, CEDE-Universidad de los Andes.
Bourguignon, F. (1998). "Redistribution and Development", Conferencia pronunciada en el Congreso 54 del International Institute of Public Finance, Córdoba, Argentina.
Branson, W. H.; Guerrero, I.; Gunter, B. G. (1998). "Patterns of Development: 1979-1994", Mimeo.
Brew, R. (1977). *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*, Bogotá, Banco de la República.
Bucheli, M. (2003). "An American Multinational Enforcing Business Contracts in the Third World Country Side", Mimeo, Stanford University.
Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
Bushnell, D. (1994). "Las elecciones en Colombia: siglo XIX", en revista *Credencial Historia*, No. 50, febrero.
Caballero, R. (2000). "Aggregate Volatility in Modern Latin America: Causes and Cures", Mimeo, MIT. http://web.mit.edu/caball/www/wbv_21.pdf.

Cárdenas, M. (2002). "Economic Growth in Colombia: ¿A Reversal of 'Fortune'?, Mimeo, Center for International Development, Harvard University.
Caro, M. A. (1991). *Escritos políticos, tercera parte*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo.
CEGA (1994). "La ganadería, una actividad en proceso de transformación", en *Coyuntura Colombiana*, Vol. 11, No. 4, Bogotá.
CEPAL (1956). *El café en Latinoamérica: Colombia y Salvador*, Bogotá, Universidad Nacional.
______ (1957). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico III. El desarrollo de Colombia*, México, Naciones Unidas.
Chenery, H.; Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development: 1950-1970*, Banco Mundial-Oxford University Press.
______; ______ (1989). "Patterns of Development 1950 to 1983", en Banco Mundial, Documento de discusión, No. 41.
Clavijo, S.; Jaramillo, C. F.; Leibovich, J. (1994). *El negocio cafetero ante el mercado libre*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
Coatsworth, J. H. (1998). "Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth Century Latin America", en Coatsworth, J. H.; Taylor, M. (eds.). *Latin America and the World Economy Since 1800*, New York, Cambridge University Press.
______; Williamson, J. (2002). "The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression", en NBER, Documento de trabajo, No. 8.999, Cambridge.
Colmenares, G. (1974). "Censos y capellanías: formas de crédito en una economía agrícola", en *Cuadernos Colombianos*, Vol. 1, No. 2, Medellín, Editorial La Carreta.
Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002). *El café, capital social estratégico*, Informe final de la Comisión.
Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) (1966). *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Colombia*, Washington, D. C., publicado por Unión Panamericana, OEA.
Contraloría General de la República (1927). *Boletín de la Contraloría General de la República*, Año 1, Nos. 3-4, Bogotá.
Conning, J.; Robinson J. (2001). "Land Reform and the Political Organization of Agriculture", Mimeo, http://urban.hunter.cuny.edu/RePEc/htr/papers/agreform2001.pdf.

Copete, H. (1921). *Informe rendido al señor Ministro de Agricultura y Comercio por el comisionado especial del Ministerio que fue a la región bananera del Magdalena a estudiar todo lo relacionado con la situación jurídica de la United Fruit Company con los plantadores bananeros del país*, Bogotá, Casa editorial de Arboleda y Valencia.

Corporación Colombia Internacional-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2003). *Comercialización y encadenamientos productivos en el sector agroalimentario*, Cci y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cotes, M. (1893). *Régimen alimenticio de los jornaleros de la sabana de Bogotá*, Bogotá, Imprenta de la Luz.

Cruz Kronfly, F. (2004). "Lucy, por Lucy", en *Colombia: la alegría de pensar*, Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá.

Cuéllar, F. (2004). *El crédito cafetero en Colombia: economía, instituciones y política 1920-2002*, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional y Facultad de Administración, Universidad de los Andes.

Currie, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*, 2a. edición, Bogotá, Banco de la República.

______ (1961). *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*, Barranquilla, Cámara Colombiana de la Construcción.

______ (1962). "Consideraciones sobre la política agraria colombiana", en *Agricultura Tropical*, No. 6, junio.

Deas, M. (1980). "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX", en *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo.

Deininger, K. (1999). "Making Negotiated Land Reform Work. Initial Experience from Brazil, Colombia and South Africa", Washington, Policy Research, Documentos de trabajo, No. 2.040, Banco Mundial.

Delgado Barreneche, R. (1952). "Capitalismo y desarrollo nacional", en *Revista del Banco de la República*, Bogotá, Vol. XXV, No. 302, pp. 1291-1297.

Departamento de Estado (varios años), Monthly Consular Report (Mcr) (Washington, 1881-1906). Microfilmado AFM1447 MSS588 Rollos 3 y 4.

Departamento Nacional de Estadística (Dane) (1958). "Memoria de las encuestas sobre ingresos y gastos de las familias de empleados y obreros", *Economía y Estadística*, Bogotá, Dane, No. 85.

______ (1974). "Ingresos, consumo y salud", en *Boletín Mensual de Estadística*, Bogotá, No. 264-265.

______ (1975). *Encuesta de hogares*, Bogotá, fases I y II.

______ (1976). *Índice de precios al consumidor 1954-1975*, Bogotá.

______ (1978). "Metodología del índice de precios al consumidor (Ipc40)", Bogotá, Mimeo.

______ (1981). *Encuesta Nacional de Hogares*.

______ (1986). *50 años de estadísticas educativas*, Bogotá.

______ (2002). *Encuesta Nacional Agropecuaria*, Bogotá, Dane.

______ *Anuario de Comercio Exterior*, Bogotá, varias ediciones.

______ (varios años), Censos de Población.

______ (varios años), *Encuesta de hogares*, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1972). *Las Cuatro Estrategias*, Bogotá, Dnp.

______ (1975). *Para cerrar la brecha*, Bogotá, Dnp.

______ (1990). "Programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo", Documento Conpes Dnp-2465-J.

______ (1994). Documento Conpes, No. 2723.

______ (2000). *Manual metodológico para la determinación de la Unidad Agrícola Familiar Uaf*, Bogotá, Dnp-Ministerio de Agricultura.

______ (2002). "Ajustes a la política de promoción de comercio exterior", Bogotá, Documento Conpes, No. 3198.

Díaz Alejandro, C. (1972). "La economía colombiana y el comercio exterior en el período 1950-1970", en *Coyuntura Económica*, Vol. II, No. 3, Bogotá, Fedesarrollo.

______ (1976). *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, Nueva York, Nber.

Diot, J. (1976). "Estadísticas históricas: baldíos, 1931-1973, legislación y adjudicaciones", *Boletín Mensual de Estadística*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), No. 296.

Domínguez, C.; Gómez, A. (1990). *La economía extractiva en la Amazonia colombiana 1850-1930*, Bogotá, Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara.

Dornbusch, R.; Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Mit Press.

Echandía, C. (1998). "Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla", en Arocha, Cubides y Jimeno (eds.). *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas y Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional.

Echavarría, J. J. (1984). "Los factores determinantes de la industrialización colombiana entre 1920-1950", en *Coyuntura Económica*, Vol. 14, No. 1, Bogotá, Fedesarrollo.

Echeverri, L. (1994). "Banca libre: la experiencia colombiana en el siglo XIX", en Sánchez, F. (comp.). *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria.

Echeverry, J. C. (2002). *Las claves del futuro. Economía y conflicto en Colombia*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Eder, Ph. (2001). *Colombia, Cali*, Editado por Manuelita S.A.

Elster, J. (2004). "Kidnappings in Civil Wars", Oslo, Borrador revisado, preparado para el taller "Techniques of Violence".

Engerman, S.; Haber, S.; Sokoloff, K. (2001). "Inequality, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies", Mimeo.

Estrada, R.; Posada, R.; Holmann, F. (2002). "Farmer and Industry Funding of Agricultural Research in Colombia", en Byerlee, D.; Echavarría, R. (eds.). *Agricultural Research Policy in an Era of Privatization*, Banco Mundial-Banco Interamericano de Desarrollo.

Fainboim, Y. (1986). "El riesgo y la política de crédito de fomento agropecuario", en *Ensayos sobre Política Económica*, No. 9, Bogotá, Banco de la República.

Fajardo, D. (1986). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

______ (1994). "La colonización de la frontera agraria colombiana", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

______; Mondragón, H.; Moreno, O. (1997). *Colonización y estrategias de desarrollo*, Bogotá, IICA-Ministerio del Medio Ambiente-IEPRI.

FAO (1998). "Alimentar a las ciudades", en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998-1999*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

______ (1999). "La comercialización de alimentos en las ciudades", Documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

______ (2002). Base de datos estadísticas de la FAO, Faostat, en http://apps.fao.org/faostat.

______ *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, varias ediciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

Fawcett, L.; Posada Carbó, E. (1998). "Árabes y judíos en el desarrollo del caribe colombiano, 1850-1950", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. 35, No. 49, Bogotá, Banco de la República.

Fedearroz (2001). *Arroz en Colombia*, Bogotá, Fedearroz.

Fedepalma (1976). "Plan de fomento de la palma africana de aceite", Bogotá.

______ (1978). "Los aceites y las grasas comestibles. Un plan de producción de la palma de aceite", Bogotá.

Fedesarrollo (1979). *Economía cafetera colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.

Fernández, J. (1989). "La agroindustria azucarera en Colombia", en *Revista Nacional de Agricultura*, Bogotá, SAC, No. 886.

Fischer, T. (2001a). "Desarrollo hacia fuera y 'revoluciones' en Colombia, 1850-1910", en Sánchez, G.; Aguilera, M. (eds.). *Memorias de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*, Bogotá, Editorial Planeta.

______ (2001b). "De la Guerra de Los Mil Días a la pérdida de Panamá", en Sánchez, G.; Aguilera, M. (eds.). *Memorias de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*, Bogotá, Editorial Planeta.

Flórez, C. E. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República-Tercer Mundo Editores.

Flórez, L. B. (2002). "El modelo neoliberal en Colombia 1974-1978", en Baquero, A. (coord.). *Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-2002*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Fonseca, L. A. (2002). "Colombia: escenario social, económico e institucional de la actual crisis cafetera", Informe de consultoría para la CEPAL.

Gaitán, F. (1995). "Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia", en *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fonade-DNP.

Garay, L. J. (1980). "Comportamiento de los términos de intercambio de Colombia durante el período 1916-1974", en *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo.

______ (1991). *Apertura y protección. Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional.

García, J. (2004). "El cultivo de algodón en Colombia entre 1953 y 1978: una evaluación de las políticas gubernamentales", Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 44, Cartagena, Centro de estudios regionales, Banco de la República.

García, A.; Ruiz, J. (2004). "Concentración del uso de la tierra en el universo agropecuario", Mimeo, Informe final de consultoría para el Dane, Bogotá.
Giovannucci, D.; Leibovich, J.; Pizano, D.; Paredes, G.; Montenegro, S.; Arévalo, H.; Varangis, P. (2002). "Colombia Coffee Sector Study", Documento Cede, No. 2002-15, Bogotá, Cede-Universidad de los Andes.
Gollin, D.; Parente, S.; Rogerson, R. (2002). "The Role of Agriculture in Development", en *American Economic Review*, Vol. 2, No. 2, pp.160-164.
Gómez, H. (1990). "Antecedentes y evolución del crédito de fomento en Colombia y su relación con el banco central", en *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República.
Gómez, J. (2002). "Teoría y política monetaria, con aplicaciones al caso de Colombia", Mimeo, Banco de la República.
Gómez, L. (1987). "Introducción al desarrollo histórico de la producción pecuaria en Colombia desde la Conquista", en *Coyuntura Agropecuaria*, No. 14, Bogotá, Cega.
González, C.; García, A. (2002). "Una visión historiográfica del sistema financiero colombiano 1923-2001", en *El sector financiero de cara al siglo XXI*, Bogotá, Anif.
González-Vega, C. (1983). "Credit Rationing Behavior of Agricultural Lenders: the Iron Law of Interest Rate Restrictions", en Adams et al. (eds.). *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Westview.
Greco (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.
Grusczynski, D.; Jaramillo, C. F. (2002). "Integrating Land Issues into the Broader Development Agenda. Case study: Colombia", Bogotá, Mimeo.
Guillén, F. (1996). *El poder político en Colombia*, 2a edición, Bogotá, Editorial Planeta.
Heath, J.; Deininger, K. (1997). "Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia", Washington, Mimeo, Banco Mundial.
Helg, A. (1984). *Civiliser le peuple et former les élites. L´éducation en Colombie, 1918-1957*, París, Ed. L´Harmattan.
_____ (1989). "La educación en Colombia. 1946-1957", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. IV, Bogotá, Editorial Planeta.
Henderson, J. (2001). *Modernization in Colombia: the Laureano Gómez years, 1889-1965*, Gainesville, University Press of Florida.
Hernández, A. (1992). "Crédito rural y mercado de capitales", en *Apertura: dos años después*, Bogotá, Asobancaria, pp. 477-508.

Herschel, F. (1974). "Impuestos a la agricultura y a los grupos difícilmente gravables", en Musgrave (ed.). *Propuesta de una reforma fiscal para Colombia. Informe final y documentos de la Comisión de Reforma Tributaria*, Tomo II, Bogotá, Ediciones del Banco de la República.
Heston, A.; Summers, R.; Aten, B. (2002). "Penn World Table Version 6.0", Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (Cicup).
Hirschman, A. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina*, Madrid, Editorial Aguilar.
Hodrick, R.; Prescott, E. (1997). "Post-war U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation", en *Journal of Money, Credit and Banking*, No. 29, pp. 1-16.
Holmann, F.; Rivas, L; Carulla, J.; Giraldo, L.; Guzmán, S.; Martínez, M.; Rivera, B.; Medina, A.; Farrow, A. (2003). "Evolución de los sistemas de producción de leche en el trópico latinoamericano y su interrelación con los mercados: un análisis del caso colombiano", versión electrónica, Ciat.
Hommes, R.; Montenegro, A.; Roda, P. (coords.). (1994). *Una apertura hacia el futuro*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Departamento Nacional de Planeación-Fonade, Tercer Mundo Editores.
_____ (2002). "La apertura y las reformas económicas", en Baquero, A. (coord.). *Modelos de desarrollo económico. Colombia 1960-2002*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
Ibáñez, A.; Querubín, P. (2004). "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá, Documento Cede, No. 2004-23, Cede- Universidad de los Andes.
_____; Vélez, C. E. (2003). "Instrumentos de atención a la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales", Bogotá, Documento Cede, No. 2003-37, Cede-Universidad de los Andes.
Igac; Ica (1985). *Zonificación agroecológica de Colombia. Memoria explicativa*, Bogotá, Subdirección de agrología, Subgerencia de investigaciones y transferencia de tecnología agropecuaria.
_____; _____ (1987). *Zonificación agroecológica de Colombia 1985-1987*, Bogotá.
_____; Corpoica. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de tierras en Colombia*, Bogotá.
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- (2001). *Colombia: tierra*

y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI: 1961-2001, Bogotá, Incora.

Iregui A.; Melo, L.; Ramos, J. (2004). "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", en Borradores de Economía, Banco de la República, No. 274.

Jaramillo, C. F. (1994). *Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fonade.

______ (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Bogotá, Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.

______; Nupia, O. (1998). "Salarios rurales, agricultura e integración. Una evaluación de cambios recientes en el mercado laboral rural", Documento CEDE, No. 18, junio, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes.

______; ______; Romero, A. (2000). "Integration and Convergence in Agricultural Labor Market: The Case of Colombia, 1945-1998", Documento CEDE, No. 2000-10, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes.

Jaramillo, E. (1990). *Memorias de Hacienda*, Bogotá, Colección Bibliográfica, Banco de la República.

Jennings, P. (1961). "Historia del cultivo del arroz en Colombia", en revista *Agricultura Tropical*, No. 2, febrero, Bogotá, Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos.

Jiménez, M. (1971). *Social Crisis and Agrarian Politics in Colombia, 1930-1936: (The Making of Law 200 of 1936)*, Latin American Studies, Stanford University Press.

Junguito, R. (s. f.). "La Guerra de los Mil Días y la crisis fiscal", Bogotá, Banco de la República, Mimeo.

Kaldor, N. (1969). *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos*, Madrid, Editorial Tecnos.

Kalmanovitz, S. (1976). "El régimen agrario durante la Colonia", en *La nueva historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Andes.

______ (1980). "Tendencia de los consumos de alimentos en Colombia", *Cuadernos de Economía*, No. 2, Bogotá, Universidad Nacional.

______ (1982). *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*, México, Siglo XXI Editores.

______ (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá, Carlos Valencia Editores.

______ (2002). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma.

______ (2003). *Ensayos sobre banca central en Colombia: comportamiento, independencia e historia*, Bogotá, Editorial Norma.

______; Avella, M. (1998). "Barrera al desarrollo: las instituciones monetarias colombianas en la década de 1950", en *Borradores de Economía*, No. 104, Bogotá, Banco de la República.

______; López, E.; Romero, A. (1999). "La producción agropecuaria en Colombia", en *Borradores de Economía*, No. 116, Bogotá, Banco de la República.

Kaminsky, M. (1980). "Regionalización de Colombia según niveles de campesinización", Bogotá, Publicación miscelánea, No. 259, IICA.

Kravis, I. B.; Heston, A. W.; Summer, R. (1983). "The Share of Service in Economic Growth", en Adams, F.; Hickman, B. (eds.). *Global Econometrics*, Cambridge, MIT Press.

Krueger, A.; Schiff, M.; Valdés, A. (1988). "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectorial and Economy Wide Policies", en *World Bank Economic Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 255-271.

Kuznets, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality", en *American Economic Review*, No. 45, pp. 1-28.

Lara, O. (1956). "Orígenes y desarrollo de la ganadería en Colombia", en *Revista Arroz*, No. 50, abril, Bogotá, Federación Nacional de Arroceros.

Lastarria-Cornhiel, S. (1998). "El arrendamiento de tierras en Colombia. Prácticas y marco teórico-histórico", Cuaderno No. 12, en *Misión Rural*, DNP-IICA-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Lee Burnquist, H.; Bacchi, M. (2002). "Análise de barreiras protecionistas no mercado de açúcar", en *Agroindústria canaviera no Brasil*, São Paulo, Editora Atlas.

Legrand, C. (1986). *Frontier expansion and peasant protest in Colombia 1810-1936*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

______ (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá, Universidad Nacional.

______ (1994). "Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

Lewis, A. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", Manchester School of Economic and Social Studies, No. 22, pp. 139-191.

Liévano A., I. (1971). "Ponencia sobre aspectos relativos al fomento agrope-

cuario", en *Revista del Banco de la República*, Bogotá, Vol. 44, No. 530, p. 2.111.

Linn, J. F. (1979). "The Incidence of Urban Property Taxation in Colombia", en Bird, R. (ed.). *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*, University of Wisconsin Press.

Little, I; Scitovsky, T.; Scott, M. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.

Lleras Restrepo, C. (1959). "Informe para el primer debate del proyecto de ley 'Por el cual se fija el valor de la moneda nacional y se dictan otras disposiciones sobre crédito público' ante la Comisión III", en Memoria de Hacienda, 1959, Anexo II.

Londoño, J. L. (1989). "Agricultura y transformación estructural: una comparación internacional", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 21, No. 1, Bogotá, DNP.

______ (1995). *La distribución del ingreso y el desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

López, A. (1976). *Escritos escogidos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.

López, E. (2004). "Agricultura y desarrollo: revisión de la literatura", Mimeo, Bogotá.

______; Torres, R. (1982). "La investigación agropecuaria en Colombia", en *Carta Financiera*, Bogotá, ANIF, No. 152.

López Mejía, A. (1990). "La estabilización de la economía colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el período de transición monetaria comprendido entre 1903 y 1923", en *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República.

López Toro, A. (1970). *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes.

Lorente, L. (1989). "La oferta selectiva de alimentos", en *Coyuntura Agropecuaria*, Nos. 21-22, Bogotá, CEGA.

______ (1992). "Reestructuración del Instituto Colombiano Agropecuario", en *Coyuntura Agropecuaria*, Bogotá, CEGA, Vol. 9, No. 35, pp. 127-158.

______ (2003). "Fondos parafiscales, competitividad y desarrollo", CEGA, Mimeo.

______; Salazar, A.; Gallo, A. (1984). *Distribución propiedad rural*, Bogotá, CEGA.

______; Vargas, C. (2002). "Análisis y reconstrucción de series de sacrificio de ganado: Colombia 1954-2001", Documento de trabajo, No. 10, CEGA.

Machado, A. (1988). *El café: de la aparcería al capitalismo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

______ (comp.) (1994). *El agro y la cuestión social*, Bogotá, TM Editores-Banco Ganadero-Caja Agraria-VECOL.

______ (1998). *El problema agrario en Colombia a fines del milenio*, Bogotá, El Áncora Editores.

______ (2004). "Colonización, una revisión del aporte de la academia y sus implicaciones en la formulación de políticas", Bogotá, Colciencias-CID, Proyecto, prospectivas y paz, Mimeo.

Maddison, A. (1995). *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, París, OCDE.

Mariscal, E.; Sokoloff, K. (2000). "Schooling, Suffrage, and the Persistence of Inequality, 1800-1945", en Haber, S. (ed.). *Political Institutions and Economic Growth in Latin America*, Stanford, Hoover Institution Press.

Márquez, G. (2001). "De la abundancia a la escasez. La transformación de ecosistemas en Colombia", en Palacio, G. (ed.). *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental 1850-1995*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Martin, W.; Warr, P. G. (1993). "Explaining the Relative Decline of Agriculture: A Supply-side Analysis for Indonesia", en *World Bank Economic Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 381-401.

Martínez, A. (1986a). *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

______ (1986b). *La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia 1950-1982*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*, Bogotá, Banco de la República-Instituto francés de estudios andinos.

Martínez, H; Acevedo, X; Barrios, C. (2001). "Características y estructura de la cadena de la papa en Colombia", Bogotá, Documento de trabajo, No. 3, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Observatorio Agrocadenas.

______; ______ (2002). "Productividad y competitividad de la cadena de bovinos en Colombia", Bogotá, Documento de trabajo, No. 20, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Observatorio Agrocadenas.

______; ______ (2004). "Características y estructura de la cadena de arroz en

Colombia", Bogotá, Documento de trabajo, No. 11, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Observatorio Agrocadenas.

Mayor, A. (1989a). "Historia de la industria colombiana. 1886-1930", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá, Editorial Planeta.

______(1989b). "El centenario de Bavaria: historia de una supervivencia", en revista *Credencial Historia*, Edición 0, Bogotá.

______(1989c). "Historia de la industria colombiana. 1930-1968", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. 5, Bogotá, Editorial Planeta.

McGreevey, P. (1971). *An Economic History of Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Meier, G. (2002). "The Old Generation of Development Economists and the New", en Meier, G.; Stiglitz, J. (eds.). *Frontiers of Development Economics*, Washington, D. C., Banco Mundial-Oxford University Press.

Meier, G.; Stiglitz, J. (eds.) (2002). *Frontiers of Development Economics*, Washington, D. C., Banco Mundial-Oxford University Press.

Meisel, A. (1990). "Los bancos comerciales en la era de la banca libre 1871-1923", en *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República.

______(1998). "Dutch Disease and Banana Exports in the Colombian Caribbean, 1910-1950", en *Borradores de Economía*, No. 108, Bogotá, Banco de la República.

______; Viloria de la Hoz, J. (1999). "Los alemanes en el Caribe colombiano: el caso de Adolfo Held, 1880-1927", en *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, No. 1, Cartagena, Banco de la República-Centro de Estudios Económicos y Regionales.

______; Vega, M. (2004). "La estatura de los colombianos: un ensayo de antropometría histórica, 1910-2002", Documentos de trabajo sobre la economía regional, No. 45, Banco de la República.

Melo, J. O. (1987). "Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)", en Ocampo, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Fedesarrollo.

______(1995). "La república conservadora", en Melo, J. O. (coord.). *Colombia Hoy*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Ministerio de Industrias (1929). *Revista de Industrias*, Bogotá, No. 58, Vol. 5.

Ministerio de Hacienda (1951). *Memorias de Hacienda 1950-1951*, Bogotá, Imprenta Nacional.

______(1959). *Memorias de Hacienda 1959*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Ministerio de Agricultura. *Anuario estadístico*, varias ediciones, Bogotá.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990). *El desarrollo agropecuario en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Tomo 1.

Misión de Finanzas Intergubernamental (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, DNP.

Misión Social (1998). *Informe de desarrollo humano para Colombia*, Bogotá, DNP.

Mitchell, B. R. (1993). *International Historical Statistics: The Americas 1750-1988*, Nueva York, Stokton Press.

Molano, A.; Fajardo, D.; Carrizosa, J. (1989). *La colonización de la Reserva La Macarena. Yo le digo una de las cosas...* Bogotá, Corporación Araracuara, Fondo FEN Colombia.

Molano, A. (1994). "Algunas consideraciones sobre colonización y violencia", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

Molina, L. (2002). *La Avicultura en Colombia*, Bogotá, Fenavi-Fonavi.

Montenegro, A. (1990) "Comentarios a la ponencia de Antonio Hernández Gamarra", en *La organización institucional del sector agropecuario*. Debates de Coyuntura Económica, Bogotá, Fedesarrollo-Fescol.

Montenegro, S. (2002). *El arduo tránsito hacia la modernidad: historia de la industria textil colombiana durante la primera mitad del siglo XX*, Bogotá, Editorial Universidad de Antioquia.

Montenegro García, A. (1995). "Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el Salto Social", Documento CEDE, No. 95-09, Bogotá, Universidad de los Andes.

Mundlak, Y. (2001). "Production and Supply", en Gardner, B.; Rausser, G. (eds.). *Handbook of Agricultural Economic*, Vol. I, North Holland, Elsevier Science.

Murillo Toro, M. (1985). *Escritos económicos*, Bogotá, Editorial Incunables.

Naciones Unidas (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.

Netzer, D. (1967). "Some aspects of Local Government Finances in Colombia", Economic Development Report, No. 51, Cambridge, Harvard University.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1998). "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harris, J.; Hunter, J.; Lewis, C. (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*, 3a. ed., Londres, Routledge Editores.

_____; Thomas, R. P. (1978). *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, México, Siglo XXI Editores.

_____; Rutten, A. (1987) "The Northwest Ordinance in Historical Perspective", en Klingaman, D.; Vedder, R. (eds.), *Essays on the Economy of the Old Northwest*, Athens, Ohio University Press.

_____; Weingast, B. (1996). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", en Alston, L.; Eggertsson, T.; North, D. (eds.). *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Nueva York, Melbourne, Cambridge University Press, pp. 134-165.

Nugent, J.; Robinson, J. (2001). "Are Endowments Fate?", Mimeo.

Ocampo, G. I. (1999). *Cuando "Marta" era "Marta". La instauración de la hacienda en el Valle del Sinú*, Mimeo, Departamento de Antropología-Centro de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.

Ocampo, J. A. (1980). "Comentarios a 'Notas sobre historia económica latinoamericana 1929-1950' de Carlos Díaz-Alejandro", en *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo.

_____ (1984). *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Fedesarrollo.

_____ (1987). "Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945)", en Ocampo, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Fedesarrollo.

_____ (1989). "Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá, Editorial Planeta.

_____ (1990). "La apertura externa en perspectiva", en *Apertura económica y sistema financiero*, Cali, Asobancaria.

_____ (comp.) (1991). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Fedesarrollo.

_____ (1994). "Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850-1933", en Sánchez, F. (comp.). *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores- Fedesarrollo-Asobancaria.

_____ (2002). "Un futuro económico para Colombia", en Baquero, A. (coord.). *Modelos de desarrollo económico, Colombia 1960-2002*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

_____; Montenegro, S. (1984). *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá, CEREC-FESCOL.

_____; Villar, L. (1992). "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana", en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, No. 21, pp. 165-186.

_____; Pérez, M. J.; Tovar, C.; Lasso, F. (1998). "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996", Bogotá, Archivos de Macroeconomía, No. 79, Departamento Nacional de Planeación.

Offstein, N.; Hillon, L. C.; Caballero, Y. (2003). "Análisis de acceso a la tierra, impuesto predial y la estructura de gastos y bienestar rural en Colombia", Bogotá, Informe final, Mimeo.

Oquist, P. (1978). *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos.

Ospina, M.; Ochoa, D. (1998a). *La palma africana en Colombia. Apuntes y memorias*, Vol. 1, Bogotá, Fedepalma.

_____; _____ (1998b). *La palma africana en Colombia. Apuntes y memorias*, Vol. 2, Bogotá, Fedepalma.

Ossa, C.; Candelo, R.; Mera, D. (2004). *Distribución de la propiedad privada rural en Colombia 1985-2002*, inédito, Bogotá, Editorial Alfaomega.

Palacios, M. (1979). *El café en Colombia (1850-1970): una historia económica, social y política*, Bogotá, Editorial Presencia.

_____ (1995). *Entre la legitimidad y la violencia*. Bogotá, Editorial Norma.

Pardo, C. E. (1981). "Cundinamarca: hacienda cafetera y conflictos agrarios", tesis de grado, Mimeo, Universidad de los Andes.

Parsons, J. (1996). *Urabá, salida de Antioquia al mar: geografía e historia de su colonización*, 2a. ed. Bogotá, El Áncora Editores.

_____ (1997). *La Colonización Antioqueña en el Occidente de Colombia*, Bogotá, Banco de la República-El Áncora Editores.

Paz, J. (2001). "Estructura de la tenencia de la tierra, 1973-1997", en Barona Becerra, G.; Gnecco Valencia, C. (ed.). *Historia geográfica y cultural del Cauca. Territorios posibles*, Tomo I, Popayán, Universidad del Cauca.

Pécaut, D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI Editores.

_____ (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*, 2a ed. Bogotá, Siglo XXI Editores.

Peña, M.; Solano, P. (1988). "Crédito del sistema bancario en el período 1937-1983", tesis de grado Administración de Empresas, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

Pérez, L. (2004). "Volver el jornal comida. La historia del precio de los alimentos en Bogotá, 1900-1950", tesis de grado, Bogotá, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

Perfetti, J.; Guerra, M. (1994). "Los beneficiarios y la distribución del subsidio de los programas sociales en las áreas rurales", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

Perry, G. (1972). "Introducción al estudio de los planes de desarrollo para Colombia", Bogotá, Fedesarrollo, Mimeo.

______ (1973). "Desarrollo institucional de la planeación en Colombia", Bogotá, Fedesarrollo, Mimeo.

______; Zuluaga, S. (1989). "Finagro y el crédito agropecuario: un caso de estudio de economía política", revista *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Vol. 19, No. 4, pp. 93-114.

Pizano, D. (2001). *El café en la encrucijada. Evolución y perspectivas*, Bogotá, Alfaomega-Cambio.

Piñeiro, M.; Trigo, E.; Fiorentino, R.; Balcázar, A.; Martínez, A. (1983). "Relaciones sociales de producción, conflicto y cambio técnico. El caso de la producción azucarera en Colombia", en *Procesos Sociales e Innovación Tecnológica*, San José de Costa Rica, IICA.

Posada Carbó, E. (1988). "La ganadería en la Costa Atlántica colombiana, 1870-1950", en *Coyuntura Económica*, Vol. 18, No. 3, Bogotá, Fedesarrollo.

______ (1995). "Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas 1830-1930", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. 32, No. 39, Bogotá, Banco de la República.

______ (1998). *El Caribe Colombiano. Una historia regional*, Bogotá, Banco de la República-El Áncora Editores.

Posada, Carlos E. (1989). "La gran crisis en Colombia: el período 1928-1933", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá, Editorial Planeta.

Powel, A. (2002). "La CEPAL, plan decenal de desarrollo", en Baquero, A. (coord). *Modelos de desarrollo económico, Colombia 1960-2002*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Ramos, O. (1996). *Historia de la cultura empresarial en el Valle del Río Cauca*, Cali, Corporación Financiera del Valle.

Ray, D. (1998). *Development Economics*, Princeton University Press.

Reardon, T.; Berdegué, J.; Farina, E. (2001). "Globalization, Changing Market Institutions, and Agrifood Systems in Latin America: Implications for the Poor's Livelihoods", en http://www.wye.ic.ac.uk/AgEcon/ADU/eaaeannc/reardon.pdf.

______; ______ (2002). "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development", en http://www.organicconsumers.org/supermarket/rise_of_supermarkets.pdf.

Registraduría Nacional del Estado Civil (1988). *Historia electoral colombiana*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Restrepo, J.; Vargas, J. F.; Spagat, M. (2003). "The Dynamics of the Colombian Civil Conflict: a New Data Set", Londres, Documentos de discusión, No. 4.108, CEPR.

Restrepo, L. A. (1993). "Proyecto TCP/COL/0153 (A)", Estrategia y plan de mecanización agrícola, Bogotá, Ministerio de Agricultura y FAO.

______ (2003). "Proyecto TCP/COL/0153 (A)", Estrategia y plan de mecanización agrícola, Bogotá, Ministerio de Agricultura y FAO.

Reveiz, E. (1980). "El caso colombiano", en *El Estado y el desarrollo*, Colección Debates-CEDE, No. 3, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes.

Reyes, A. (1994). "Territorios de la violencia en Colombia", en Silva, R. (ed.). *Territorios, regiones, sociedades*, Bogotá, CEREC.

______ (1996). "El narco-feudalismo armado", en *Revista Estrategia*, No. 242.

______ (2000). "Tendencias en el empleo en Colombia", en Egger, Ph.; García, N. (eds.). *Apertura económica y empleo: los países andinos en los noventa*, Lima, OIT-ETM-Andino.

Ribero, Rocío; Meza, Claudia (1997). "Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995", Archivos de Macroeconomía, documento No. 63, Bogotá, DNP, Unidad de Análisis Macroeconómico.

Rincón, C. (1997). "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", Bogotá, tesis Maestría de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Ripoll, M. T. (1997). "El Central Colombia. Inicios de industrialización en el Caribe colombiano", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. 34, No. 45, Bogotá, Banco de la República.

Robinson, J. (2001). "Where Does Inequality Come From? Ideas and Impli-

cations for Latin America", Documento técnicos, No. 188, París, OCDE Centro de Desarrollo.

Rocha, R. (2000). *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-UNDCP.

Rodrik, D. (1999). "The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work", Overseas Development Council Policy Essay, John Hopkins University Press, No. 24, enero.

______ (2004). "Getting Institutions Right", Harvard University, www.ksg.harvard.edu/rodrick.

______; Velasco, A. (1999). "Short-Term Capital Flows", *NBER*, Documento de trabajo, No. 7364.

Rojas, M. E. (2001). "Evaluación de las Leyes 30/88 y 160/94 y diseño de indicadores para la medición de la reforma agraria en Colombia", Bogotá, Informe final presentado al Departamento Nacional de Planeación.

Roldán D.; Salazar, M. (2002). "La cadena del azúcar en Colombia", Documento de trabajo, No. 30, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Observatorio Agrocadenas.

Romano, L. (1987). "Economic Evaluation of the Colombian Agricultural Research System", tesis Ph. D., Stillwear, Oklahoma State University.

Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas: 1982-2003*, Bogotá, IEPRI, Editorial Planeta.

Rubio, M. (2003). "Del rapto a la pesca milagrosa. Breve historia del secuestro en Colombia", Bogotá, Documento CEDE, No. 2003- 36, CEDE-Universidad de los Andes.

Sáenz Rovner, E. (2001). "La Misión del Banco Mundial en Colombia. El gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la ANDI", en revista *Cuadernos de Economía*, No. 35, Bogotá, Universidad Nacional.

Safford, F. (1995). "Agrarian Structure and the State: The Case of Colombia", en Huber, E.; Safford, F. (eds.). *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*, University of Pittsburg Press.

______; Palacios, M. (2002). *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Oxford University Press.

Samacá, H. (1993). "Tendencias de la economía algodonera mundial", en *Coyuntura agropecuaria*, Vol. 10, No. 1.

Samper, A. (1997) "Cinco pasos iniciales en el establecimiento del CIAT 1966-1973", en *Coyuntura Colombiana*, Vol. 14, No. 4, Bogotá, CEGA, pp. 93-119.

Sánchez, F.; Díaz, A.; Formisano, M. (2003). "Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial", Bogotá, Documento CEDE, No. 2003-05, CEDE-Universidad de los Andes.

Sánchez, G. (1985). *Ensayos de historia social y política de siglo XX*, Bogotá, El Áncora Editores.

Sandilands, R. (1990). *Vida y política económica de Lauchlin Currie*, Bogotá, Legis Editores.

Santamaría, M.; Rojas, N. (2001). "La participación laboral: ¿Qué ha pasado y qué podemos esperar?", en Archivos de Macroeconomía, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, No. 146.

Sen, A. (2002). "¿De qué trata el desarrollo?", en Meir, G.; Stiglitz, J. (eds.). *Fronteras de la economía del desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A.

Silva, R. (1989). "La educación en Colombia. 1880-1930", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. IV, Bogotá, Editorial Planeta.

Sourdis, A. (1998). "Los judíos sefardíes en Barranquilla. El caso de Jacob y Ernesto Cortissoz", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Vol. 34, No. 45, Bogotá, Banco de la República.

Staatz, J.; Eicher, C. (1990). "Agricultural Development Ideas in Historical Perspective", en *Agricultural Development in the Third World*, 2a/ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Suárez, R. (2004). "Incidencia de la academia y de los centros de investigación en las políticas ganaderas", Proyecto prospectivo de desarrollo rural y agrario por la paz de Colombia Conciencias-BID, Mimeo.

______; Vinha, K. (2003). "Elementos para una Reforma Agraria Efectiva", Bogotá, Informe final.

Suárez, G.; Melo, J.; Ibarra, S. (2004). "El desempeño del sector agropecuario", Proyecto prospectivo de desarrollo rural y agrario por la paz de Colombia Colciencias-BID, Mimeo.

Taylor, L. (1989). *Macroeconomía estructuralista: modelos aplicables en el tercer mundo*, México, Editorial Trillas.

Taylor, M.; Richman, R. (1965). *Fiscal Survey of Colombia*, publicado para el Joint Tax Program, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Tenjo, F.; López, E. (2003). "Credit Bubble and Stagnation in Colombia", en *Colombian Economic Journal*, Vol. 1, No. 1, Bogotá.

Thirsk, W. (1983). *The Economics of Colombian Farm Mechanization*, tesis de Ph. D. microfilmada, Michigan University.

Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins Press.

Thoumi, F. (1995). "Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas", en CEI Documentos Ocasionales, No. 38, Bogotá, CEI-Universidad de los Andes.

______ (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional-Editorial Planeta.

Timmer, P. (1997). "The Agricultural Transformation", en Eicher, C.; Staatz, J. (eds.). *Agricultural Development in the Third World*, 3a. ed.Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Torres, F. (1980). "La Reforma Constitucional de 1936 vista a través de El Tiempo y El Siglo", Mimeo, tesis de grado Universidad Javeriana.

Torres, R. (1990). "Elementos para una nueva estrategia de desarrollo tecnológico", en revista *Coyuntura Agropecuaria*, Bogotá, CEGA, Vol. 7, No. 4, pp. 119-152.

Triana, Benjamín (1953). "La hacienda arrocera de El Baura en Saldaña (Tolima)", en *Arroz*, Vol. 18, pp. 195-197.

Trigo, E. (1985). *La organización de la investigación agropecuaria en América Latina*, San José, IICA.

Urrutia, M. (1986). "Historia de la planeación en Colombia", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XVIII, Nos. 3 y 4, septiembre-diciembre, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp. 57-104.

US Bureau of Census International (2004). "Data Base", en: www.census.gov/ipc/www/idbnew.html.

Vanegas, R. (1892). *Estudio sobre nuestra clase obrera*, Bogotá, Imprenta de Torres Amaya.

Varela, R. (1949). *Boletín de la economía agrícola de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Agricultura-División de Economía Rural.

Vargas, J. F. (2003). "Patrones de desarrollo en Colombia: ¿nos parecemos al resto del mundo?", Informe de investigación elaborado para el proyecto La agricultura en Colombia en el siglo XX, Banco de la República.

Vargas, R. (1994). "El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del fondo DRI", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión social*, Bogotá, TM Editores-Banco Ganadero-Caja Agraria-VECOL.

Vélez, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad*, Bogotá, DNP-Misión Social.

Vélez, H. (1989). "Rafael Reyes: quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909)", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I, Bogotá, Editorial Planeta.

Vinha, K.; Suárez, R. (2003). "Especulación de tierras en Colombia y el diseño de políticas para su control", Mimeo, Banco Mundial.

Viloria de la Hoz, J. (2001). "Ganaderos y comerciantes en Sincelejo, 1880-1920", en *Cuadernos de Historia Económica Empresarial*, No. 8, Cartagena, Banco de la República-Centro de Estudios Económicos y Regionales.

______ (2003). "Ganadería bovina de las llanuras del Caribe colombiano", Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 40, Banco de la República.

Visbal, J. (2004). "Ganadería avanza a pesar de la violencia", Bogotá, *Semana*, Edición No. 1.155.

Villegas, J.; Restrepo, A. (1978). *Baldíos: 1820-1936*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.

Wallis, J.; North, D. C. (1986). "Measuring the Transaction Sector in the American Economy: 1870 to 1970", en Engerman, S.; Gallman, R. (eds.). *Long Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, University of Chicago Press.

Wiarda, H. (1997). *Corporatism and comparative politics: the other great "ism"*, Nueva York, Editorial M. E. Sharpe.

Wiley, A. (1972). *A Traditional Church and Politics: Colombia*, tesis de Ph. D., Mimeo, Columbia University.

Índice de cuadros, gráficos y mapas

Capítulo I Las instituciones y el desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX

Gráfico 1
Gasto público e inversión pública del gobierno central como porcentaje del PIB, 1924-1950 38

Cuadro 1
Tasa de analfabetismo en Colombia 49

Cuadro 2
Distribución por tamaño de las concesiones de baldíos durante los períodos 1827-1931 59

Gráfico 2
Distribución de baldíos 1827-1931 (curvas de Lorenz) 60

Cuadro 3
Estructura financiera 1925-1997 76

Cuadro 4
Principales indicadores de la caficultura colombiana en el siglo XX 78

Cuadro 5
Concentración de la producción de café 80

CAPÍTULO II EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA HASTA 1950

Cuadro 6
Producto per cápita como porcentaje del nivel de Estados Unidos 87

Cuadro 7
Establecimientos industriales colombianos en 1915 93

Gráfico 3
Logaritmo natural del PIB real 96

Gráfico 4
Brecha del producto y precios del café 97

Gráfico 5
Impuestos de aduana como parte del total de los ingresos para Colombia y América Latina, por décadas 99

Gráfico 6
Impuestos a la renta como parte del total de los ingresos para Colombia y América Latina, por décadas 100

Gráfico 7
Inflación por décadas en Colombia y en seis países de América Latina 101

Gráfico 8
Índice de concentración en *commodities* para Colombia y América Latina, por décadas 102

Gráfico 9
Exportaciones a Estados Unidos y Reino Unido provenientes de Colombia y América Latina, por décadas 103

Gráfico 10
Importaciones provenientes de Estados Unidos y Reino Unido para Colombia y América Latina, por décadas 103

Gráfico 11
Participación del sector agropecuario en el PIB total 104

Cuadro 8
Tasa de crecimiento anual del PIB y de la producción industrial para varios países de Latinoamérica 1920-1950 105

Cuadro 9
Crecimiento de la productividad sectorial en Argentina, Brasil y Colombia 109

Cuadro 10
Producción agrícola en Colombia, 1915 110

Gráfico 12
Exportaciones colombianas de banano 113

Gráfico 13a
Producción de cultivos de exportación, 1915-1950 114

Gráfico 13b
Producción de cultivos de consumo interno 116

Cuadro 11
Valor en miles de pesos de los derechos de importación de algunos artículos alimenticios 117

Cuadro 12
Producción agrícola de Colombia en 1946 122

Gráfico 14
Extracción, crecimiento del hato ganadero y precios de la carne 124

Gráfico 15
Inventario ganadero de hembras y machos, 1915-1951 126

Cuadro 13
Importación por agrupaciones 134

Gráfico 16
Participación de las importaciones en el consumo
y capacidad para importar 135

Gráfico 17
Índice de tasa de cambio real efectiva frente a índice
de importaciones totales y de bienes de consumo 136

Cuadro 14
Composición de las importaciones 137

Gráfico 18
Importaciones agropecuarias por lustros, 1916-1950 138

Gráfico 19
Participación de las exportaciones en el PIB y
precio externo del café colombiano 139

Gráfico 20
Participación de los principales rubros dentro
del valor de las exportaciones totales, 1908-1950 140

Cuadro 15
Participación de las principales exportaciones en el total 141

Capítulo III Evolución de la economía y cambios en la estructura económica entre 1950 y 2000

Gráfico 21
FFAP-Margen entre la tasa de captación promedio
y la tasa de redescuento de los recursos 160

Gráfico 22
Margen de intermediación del crédito agropecuario 161

Gráfico 23
Tasa de interés real del crédito agropecuario 162

Gráfico 24
Subsidio implícito en el crédito agropecuario 163

Gráfico 25
Tasa de arancel efectivo promedio, 1950-1999 185

Cuadro 16
Política de importaciones, 1970-1990 187

Gráfico 26
Índice del tipo de cambio real, 1950-1999 189

Gráfico 27
Grado de apertura a precios corrientes, 1950-1999 190

Gráfico 28
Producción e importaciones de trigo, 1950-1999 193

Gráfico 29
Producción de trigo, papa y flores, 1950-1999 195

Gráfico 30
Crecimiento promedio de la producción agrícola 196

Cuadro 17
Arancel total de productos seleccionados, 1991-2000 197

Gráfico 31
Producción de palma africana y avícola, 1950-1999 199

Capítulo IV Las tendencias del desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo XX

Gráfico 32
Tasa de crecimiento del PIB real colombiano por lustros 205

Gráfico 33
Tasa de crecimiento de la población por lustros 206

Gráfico 34
Tasa de crecimiento del PIB per cápita por lustros 207

Gráfico 35
Volatilidad del crecimiento del PIB, 1950-2000 208

Gráfico 36
Volatilidad del crecimiento del PIB por lustros 209

Gráfico 37
Volatilidad de la inflación, 1960-2000 210

Gráfico 38
Volatilidad de la inflación por quinquenios 211

Gráfico 39
La inflación en Colombia, 1955-2000 212

Gráfico 40
Precio relativo de los alimentos 213

Gráfico 41
Precio relativo de los alimentos, 1972-2000 213

Gráfico 42
Volatilidad del tipo de cambio real efectivo por lustros 214

Gráfico 43
Volatilidad de la inflación de precios agrícolas
al productor por décadas 215

Gráfico 44
Volatilidad del PIB y de la producción agrícola sin café por lustros 215

Gráfico 45
Volatilidad del PIB y de la producción agrícola por lustros 216

Cuadro 18
Estructura de las exportaciones colombianas 217

Gráfico 46
Participación de las exportaciones e importaciones agropecuarias
y agroindustriales en el total de exportaciones e importaciones 219

Gráfico 47
Participación de los principales productos de importación
agropecuarios o agroindustriales dentro del total de importaciones
de ese tipo de productos, 2001 220

Gráfico 48
Participación de los principales productos de exportación
agropecuarios o agroindustriales dentro del total
de exportaciones de ese tipo de productos, 2001 221

Gráfico 49
Términos de intercambio domésticos y externos, 1970-2000 222

Gráfico 50
Índice de política comercial y grado de apertura
en Colombia, 1950-2000 224

Gráfico 51
Desequilibrios público, privado y externo
en quinquenios, 1950-2000 225

Gráfico 52
Inversión/PIB nominal, 1950-2000 226

Cuadro 19
Ingreso per cápita real y tamaño relativo, 1950-2000 229

Cuadro 20
Participaciones y correlaciones promedio de
las variables estructurales con el ingreso 230

Gráfico 53
Participación de la agricultura en el PIB de acuerdo
con lo esperado bajo diversos patrones 231

Gráfico 54
Participación de la industria en el PIB de acuerdo
con lo esperado bajo diversos patrones 233

Gráfico 55
Participación de la manufactura en el PIB de acuerdo
con lo esperado bajo diversos patrones 234

Gráfico 56
Participación de los servicios en el PIB de acuerdo
con lo esperado bajo diversos patrones 236

Cuadro 21
Tasa de crecimiento y contribución al crecimiento
del trabajo,el capital y la tierra por lustros 240

Gráfico 57
Contribución al crecimiento del PIB agrícola por lustros 241

Cuadro 22
Tasa de crecimiento y contribución al crecimiento
del trabajo, el capital y la tierra por décadas 242

Gráfico 58
Contribución al crecimiento del PIB agropecuario por décadas 242

CAPÍTULO V EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Cuadro 23
Valor de la producción agropecuaria 249

Cuadro 24
Tasa de crecimiento del valor de la producción agropecuaria 250

Gráfico 59
Precio externo del café colombiano, 1821-2001 254

Cuadro 25
Índice de volatilidad de precios del café 255

Cuadro 26
Distribución de las plantaciones de café por tamaño 256

Gráfico 60
Área cosechada en oleaginosas 259

Cuadro 27
Palma africana. Distribución de unidades productivas
y empleo generado por rango de tamaño, 1998 261

Gráfico 61
Volumen de las exportaciones colombianas
de banano por zonas, 1950-1998 262

Gráfico 62
Participación de las exportaciones colombianas
de banano en las mundiales 264

Gráfico 63
Rendimiento del banano 264

Cuadro 28
Participación en el total de CERT reconocido 265

Gráfico 64
Rendimiento del azúcar 266

Cuadro 29
Oferta y demanda azucarera en Colombia, 2000 267

Gráfico 65
Precios CIF y mayorista del azúcar blanco
colombiano, 1995-2000 269

Gráfico 66
Índice de brecha del valor de los cultivos permanentes
frente a transitorios en Colombia, 1950-2000 270

Gráfico 67
Área de cultivos permanentes y transitorios en Colombia 271

Gráfico 68
Área cultivada y precio nacional del algodón 274

Gráfico 69
Rendimiento de la semilla del algodón 275

Gráfico 70
Rendimiento del arroz paddy 278

Gráfico 71
Consumo per cápita frente a precio real del arroz blanco en Colombia 279

Gráfico 72
Rendimiento de la papa 280

Gráfico 73
Producción y hectáreas de papa, 1950-2000 281

Gráfico 74
Valor de la producción pecuaria por actividades 283

Gráfico 75
Participación en el valor de la producción pecuaria 283

Gráfico 76
Producción avícola, 1970-2003 284

Cuadro 30
Inventario de ganado bovino, área en pastos
y capacidad de carga de la ganadería en Colombia 288

Gráfico 77
Producción per cápita de leche y precios de la leche al consumidor 290

Gráfico 78
Precio real de la leche al consumidor 290

Gráfico 79
Precio real de la leche al productor 291

Cuadro 31
Tasa de extracción de bovinos 292

Gráfico 80
Ciclo de producción y precios de ganado bovino, 1961-2001 293

Gráfico 81
Importaciones y parque de tractores 296

Gráfico 82
Indicadores de mecanización: potencia
por hectárea y hectáreas por tractor 297

Gráfico 83
Precios relativos de la maquinaria frente a la mano de obra 298

Gráfico 84
Gasto en investigación ICA-Corpoica en relación con el PIB agropecuario, en pesos de 1994 301

Cuadro 32
Participación del consumo de alimentos en el ingreso de las familias 307

Cuadro 33
Composición de la dieta para Colombia 309

Cuadro 34
Consumo promedio en kilocalorías 309

Gráfico 85
Crecimiento promedio del consumo real de alimentos, 1992-2000 311

Cuadro 35
Crecimiento del ingreso real per cápita 312

Cuadro 36
Ingreso per cápita, demografía y supermercados en América Latinaalrededor del año 2000 312

CAPÍTULO VI DISTRIBUCIÓN, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO

Mapa 1
Regionalización de Colombia según niveles de campesinización 320

Cuadro 37
Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984-2000 322

Mapa 2
Índice de Gini de la propiedad rural privada, 1985 323

Mapa 3
Índice de Gini de la propiedad rural privada, 1996 324

Cuadro 38
Índice de Gini por UAF 325

Gráfico 86
Distribución de la propiedad rural en Colombia (curvas de Lorenz) 327

Gráfico 87
Índice de Gini nacional, 2002 328

Gráfico 88
Índice de Gini, 2002 329

Cuadro 39
Índice de Gini departamental, 2002 330

Gráfico 89
Desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia clasificando los predios por extensión, 2002 331

Gráfico 90
Desigualdad en la distribución de la propiedad rural en Colombia clasificando los predios por avalúo, 2002 332

Cuadro 40
Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985-2001 342

Cuadro 41
Participación relativa de las coberturas de uso agrícola respecto al total de tierras en agricultura, 2001 343

Cuadro 42
Número de predios y avalúos catastrales
por departamento, 2003 352

Gráfico 91
Participación de los impuestos y los subsidios a la
agricultura en el total de impuestos y subsidios 353

Cuadro 43
Saldo neto a pagar en 2001 por impuesto a la renta de
personas naturales y sociedades vinculadas al sector agropecuario 354

Cuadro 44
Evolución de la pobreza en Colombia 356

Cuadro 45
Indicadores de educación y acceso a servicios públicos 357

Cuadro 46
Otros indicadores sociales 358

Cuadro 47
Distribución del ingreso por grupos de individuos 359

Cuadro 48
Indicadores de inequidad 359

Cuadro 49
Población total en las zonas de colonización, 1951-1980 364

Mapa 4
Áreas de colonización y direcciones migratorias 365

Gráfico 92
Tasa de homicidios 367

Gráfico 93
Número de víctimas relacionadas con los paramilitares 368

Gráfico 94
Número de víctimas relacionadas con la guerrilla 369

Gráfico 95
Participación de los cultivos ilícitos en el PIB agropecuario 373

Gráfico 96
Evolución del secuestro simple y extorsivo en Colombia 374

Índice de autores

A

Abbott, Philip, 227
Abel, Christopher, 31, 32, 35, 40, 41, 43, 63, 93
Acevedo, Ximena, 282
Aghion, Philippe, 15, 16
Anderson, Kym, 238
Araya, Juan Enrique, 157, 158
Arias, Jairo, 127, 286
Asocolflores, 250
Avella, Mauricio, 73, 74, 76, 162

B

Bacchi, Mirian, 268
Baland, Jean-Marie, 345
Balcázar, Álvaro, 6, 271, 278, 279, 299, 339
Banco de la República, 38, 71, 73, 75, 146, 151, 155-159, 165, 169
Banco Mundial, 5, 16, 17, 147, 164, 166, 168, 227, 301, 327, 356, 359
Barrios, Camilo, 282
Bates, Robert, 77, 79, 81
Beintema, Nienke, 302, 304
Bejarano, Ana María, 371
Bejarano, Édgar, 289
Bejarano, Jesús Antonio, 31, 51-53, 98, 106
Bell, Purl Lord, 46, 93, 123
Benabou, Roland, 15
Bergquist, Charles, 25, 57, 65
Berlinski, Julio, 223
Bernal, Fernando, 273, 274, 276
Berry, Albert, 295, 320, 322, 336
Binswanger, Hans, 54, 330
Bonnet, Jaime, 262, 272, 274
Botero, Fernando, 362
Bottía, Martha, 373, 374
Bourguignon, François, 16
Branson, William, 228
Brew, Roger, 61
Bucheli, Marcelo, 262
Bulmer-Thomas, Victor, 88, 132
Bushnell, David, 51

C

Caballero, Ricardo,209
Candelo, Ricardo, 322
Cárdenas, Mauricio, 183
Caro, Miguel Antonio,71
Cega, 199, 219, 286, 294
Cepal, 7, 104, 134, 139, 147, 170, 173, 175, 251, 252
Chenery, Hollis, 228
Clavijo, Sergio, 253
Coatsworth, John, 86, 131

Colmenares, Germán, 70
Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, 253, 254
Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (Cida), 335
Conning, Jonathan, 69
Copete, Hernán, 112, 113
Corpoica, 294, 295, 303, 342-344
Corporación Colombia Internacional, 219
Correa, Claudia, 299
Cotes, Manuel, 305, 306
Cruz Kronfly, Fernando, 306
Cuéllar, Fidel, 92, 164
Currie, Lauchlin, 146, 147, 170, 171-175, 201

D

Dane, 323, 332
Deas, Malcom, 64, 132
Deininger, Klaus, 54, 321, 322, 339
Delgado Barreneche, Rafael, 145
Departamento Nacional de Planeación, 174, 175
Díaz, Ana María, 115
Díaz-Alejandro, Carlos, 151-153, 187, 188
Diot, Joelle, 336
Domínguez, Camilo, 361
Dornbusch, Rudiger, 18

E

Echandía, Camilo, 286
Echavarría, Juan José, 105
Echeverri, Lina, 72
Echeverry, Juan Carlos, 201
Eder, Phanor, 120, 123, 125-127
Edwards, Sebastian, 18
Eicher, Carl, 172
Elster, Jon, 372
Engerman, Stanley, 51
Estrada, Rubén, 252

F

Fainboim, Israel, 162
Fajardo, Darío, 69, 91, 364
FAO, 277, 308, 309
Fawcett, Louise, 90
Fedearroz, 277, 279, 280
Feder, Gershon, 330
Fedesarrollo, 109
Fernández, Javier, 266
Fischer, Thomas, 26, 28
Flórez, Carmen Elisa, 87-88, 148, 175, 206-207, 305
Flórez, Luis Bernardo, 175
Fonseca, Luz Amparo, 252
Formisano, Michael, 372

G

Gaitán, Fernando, 371
Garay, Luis Jorge, 178, 188
García, Arturo, 333
García, Jorge, 273
García, Luz Amanda, 156
García 156, 273, 333
Giovannucci, Daniele, 253, 255
Gollin, Douglas, 235
Gómez, Augusto, 361
Gómez, Hernando, 155, 162, 163
Gómez, Javier, 211
Gómez, Luis Jair, 121
González, César, 156
González-Vega, Claudio, 165

Greco, 86, 87, 95, 96, 136, 139, 189
Grusczynski, Diana, 339, 345
Guerrero, Isabel, 228
Guillén, Fernando, 346
Gunter, Bernhard, 228

H

Heath, John, 321, 322
Helg, Aline, 49, 52
Henderson, James David, 7, 69, 93
Hernández, Antonio, 159, 163
Herschel, Federico, 348, 349
Heston, Alan, 208, 237
Hirschman, Albert, 337
Hodrick, Robert, 97
Holmann, Federico, 288
Hommes, Rudolf, 181, 182

I

Ibáñez, Ana María, 369, 370
Incora, 338, 339
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), 294, 295, 341, 344
Iregui, Ana María, 351, 352

J

Jaramillo, Carlos Felipe, 183, 189-194, 238, 339, 345, 347
Jaramillo, Esteban, 75
Jennings, Peter, 118
Jiménez, Michael, 65
Junguito, Roberto, 28

K

Kaldor, Nicolás, 15
Kalmanovitz, Salomón, 54, 62, 73, 74, 76, 94, 121, 162, 165, 184, 192, 251, 306
Kaminsky, Mario, 319
Kravis, Irving, 237
Krueger, Anne, 5, 16
Kuznets, Simon, 15

L

Lastarria-Cornhiel, Susana, 340
Lee Burnquist, Heloisa, 268
Legrand, Catherine, 56, 58, 66, 69, 360, 364
Lewis, Arthur, 23
Liévano, Indalecio, 177
Linn, Johannes, 350
Little, David, 5, 16
Lleras Restrepo, Carlos, 186
Londoño, Juan Luis, 15, 235, 358
López Toro, Álvaro, 56
López, Alejandro 52, 61
López, Enrique, 166
Lorente, Luis, 180, 259, 302

M

Machado, Absalón, 79, 81, 321, 322, 324
Maddison, Angus, 130
Mariscal, Elisa, 44, 50
Márquez, Germán, 361
Martin, Will, 239
Martínez, Astrid, 145, 150, 151, 174, 185
Martínez, Frederic, 40
Martínez, Héctor, 282
Mayor, Alberto, 89, 90, 107, 108
McCalla, Alex, 227
McGreevey, William Paul, 25, 36
Meier, Gerald, 170
Meisel, Adolfo, 71, 91, 111, 113, 114, 128, 304, 305

Melo, Jorge Orlando, 28, 92
Mera, Daniel, 322
Ministerio de Agricultura, 218, 313
Ministerio de Hacienda, 153
Ministerio de Industrias, 52
Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 228, 287, 291, 294, 321
Misión de Finanzas Intergubernamental, 349
Misión Social, 326
Mitchell, Brian, 101
Molano, Alfredo, 362
Molina, Luis Fernando, 251
Montenegro, Álvaro, 165, 182
Montenegro, Santiago, 100, 119, 120, 132, 137, 272
Mundlak, Yair, 243
Murillo Toro, Manuel, 54

N

Naciones Unidas, 334, 335
Netzer, Dick, 350
North, Douglas, 77, 235
Nugent, Jeffrey, 345
Nupia, Oscar, 238

O

Ocampo, Gloria Isabel, 285, 371
Ocampo, José Antonio, 73, 78, 80, 81, 92, 98, 100, 105-107, 119, 130-133, 137, 139, 186, 188, 205, 217, 272, 326
Ochoa, Doris, 257
Offstein, Norman, 327
Oquist, Paul, 317
Ospina, Martha Luz, 257
Ossa, Carlos, 157, 322

P

Palacios, Marco, 30, 61, 148, 151, 179
Pardo, Carlos Enrique, 68
Parsons, James, 61, 261, 362
Pécaut, Daniel, 81
Peña, María Cristina, 158
Perfetti, Juan José, 326
Perry, Guillermo, 154, 166
Piñeiro, Martín, 300
Pizano, Diego, 253
Pizarro, Eduardo, 371
Posada Carbó, Eduardo, 50, 90, 91, 94, 110, 115, 118, 123, 127
Posada, Carlos Esteban, 106, 107
Powel, Alejandro, 172
Prescott, Edward, 97

Q

Querubín, Pablo, 370

R

Ramos, Óscar, 92
Ray, Debraj, 155
Reardon, Thomas, 308
Restrepo, Antonio, 55-58
Restrepo, Jorge, 369
Reveiz, Édgar, 147
Reyes, Alejandro, 334
Reyes, Álvaro, 313
Richman, Raymond, 348
Rincón, Claudia, 321, 323
Ripoll, María Teresa, 90
Robinson, James, 17, 345
Rocha, Ricardo, 237
Rodrik, Dani, 23
Rojas, Manuel Enrique, 344
Rojas, Norberto, 313

Roldán, Diego, 265, 266, 268, 269
Romero, Astrid, 111, 123
Romero, Mauricio, 368, 371
Rubio, Mauricio, 373
Ruiz, Juliana, 333

S

Sáenz Rovner, Eduardo, 151
Safford, Frank, 66, 148, 151
Salazar, Marcela, 265, 266, 268, 269
Samacá, Henry, 276
Samper, Armando, 299
Sánchez, Fabio, 372
Sánchez, Gonzalo, 62, 69
Sandilands, Roger, 171, 173
Santamaría, Mauricio, 313
Sen, Amartya, 183, 184
Silva, Renán, 45
Sokoloff, Kenneth, 44, 50
Solano, Elizabeth,158
Sourdis, Adelaida, 91
Staatz, John, 172
Suárez, Ruth, 287, 295, 370
Summer, Robert, 237
Syrquin, Moshe, 228

T

Taylor, Lance, 182
Taylor, Milton, 348
Tenjo, Fernando, 166
Thomas, Robert Paul, 88, 132
Thorp, Rosemary, 129, 184, 227
Thoumi, Francisco, 67, 333
Timmer, Peter, 227, 238
Torres, Fernando, 37, 42, 48
Torres, Ricardo, 300
Triana, Benjamín, 118
Trigo, Eduardo, 300

U

Urrutia, Miguel, 170, 172

V

Vanegas, Ramón, 306
Vargas, Juan Fernando, 231
Vargas, Ricardo, 178
Vega, Margarita, 165, 304, 305
Velasco, Andrés, 226
Vélez, Carlos Eduardo, 29, 30, 326, 369, 370
Villar, Leonardo, 188
Villegas, Jorge, 55-58
Viloria de la Hoz, Joaquín, 91, 111, 127, 128
Vinha, Katia, 295, 370
Visbal, Jorge, 294

W

Wallis, John, 235
Warr, Peter, 239
Weingast, Barry, 24
Wiarda, Howard, 41
Williamson, Jeffrey, 131

Índice temático

Aceite de palma, 171, 201, 257, 260, 309, 314
Ahorro, 15, 23, 73, 76, 100, 155, 158, 174, 210, 243, 377
  déficit público y el, 225
  doméstico, 74, 178
  privado, 9, 76, 146, 201
Algodón, 53, 108, 111, 137, 138, 159, 171, 219, 244, 248, 259, 271, 275, 278, 300, 314
  área cultivada, 273, 276
  crecimiento del, 115
  crédito agrícola y el, 157
  exportaciones de, 141, 274, 276
  importación de, 133, 276
  políticas de fomento, 257, 272
  precio nacional, 273
  precios internacionales de, 120
Alianza para el Progreso, 153, 172
Analfabetismo
  tasa de, 48, 357
Antioquia, 4, 35, 40, 56, 61, 65, 72, 78, 86, 88, 89, 95, 108, 109, 115, 128, 250, 320, 323, 345, 347, 348, 364
Aparcería, 65, 70, 89, 177, 336
  Ley de, 70
Apertura, 150, 181, 183, 194, 200, 201, 214, 216, 248, 285, 307, 359
  agricultura y, 182, 192, 194, 198, 199, 241
  avicultura y, 314
  comercial, 8, 10, 14, 194, 201, 250, 278, 315
  cultivos transitorios y, 270
  económica, 181, 214, 239, 240
  grado de, 223
  sector pecuario y, 250
Arancel, 7, 18, 106, 132, 135, 145, 154, 184, 186, 188, 193, 196, 224, 258, 375
  agricultura y, 89
  específico, 132, 136
  externo, 12, 198, 224
  promedio, 132, 145, 184, 185, 188, 189, 194
  proteccionismo y el, 106
Arancelaria
  estructura, 131, 185, 186, 189
Arroz, 108, 111, 118, 133, 141, 271, 277-279, 282, 306
  consumo per cápita de, 279
  crecimiento del, 115
  crédito agrícola y el, 157, 159
  producción de, 131
  proteccionismo y, 198, 271
Asociación Nacional de Industriales (Andi), 150

Avicultura, 159, 198, 200, 201, 244, 247, 250, 282, 284, 307, 308, 314
Azúcar, 89, 93, 111, 120, 133, 171, 201, 245, 265, 266-269, 314
caña de, 53, 90, 108, 120, 121, 256, 278
exportaciones de, 141, 221, 266
producción de, 266

B
Balanza comercial, 29, 220, 278
Balanza de pagos, 74, 153, 226
Banano, 62, 67, 108, 111-114, 118, 201, 245, 247, 249, 256, 261, 263, 265, 314, 343, 362
cultivo de, 91, 112, 113
exportaciones de, 113, 114, 130, 140, 141, 217, 261-265
Banco de la República, 38, 71, 73, 75, 146, 151, 155-159, 165, 169
Banco Nacional, 26, 71
Barranquilla, 87, 90, 91, 93, 110, 119, 128, 148
Boyacá, 40, 64, 65, 123, 126, 171, 319, 361

C
Café, 14, 21, 28, 35, 53, 61, 64, 65, 67, 68, 77-83, 91, 92, 94-96, 245, 247, 251-253, 255, 256, 343, 346
cultivos de, 77, 78, 80, 83, 88, 89, 252, 256, 343
exportaciones de, 65, 77, 78, 81, 83, 88, 94, 95, 140, 141, 217, 220, 221
gremios y el, 53, 77, 81-83, 252
precio externo del, 26, 78, 79, 97-99, 106, 148, 150-152, 223, 253-255
precio real del, 139, 140, 214, 253
producción de, 77-82, 89, 94, 96, 214, 249, 250, 252, 253, 255
Caja Agraria, 68, 75, 76, 107, 146, 156, 163, 164, 258, 295, 340
Caldas, 61, 64, 77, 78, 88, 109, 364
Cambio técnico, 3, 16, 46, 80, 84, 95, 96, 191, 199, 238, 243, 244, 295, 314, 318
Campesinos, 12, 17, 19-21, 41, 44, 55, 62, 64, 67-70, 83, 89, 108, 127, 172-174, 176, 193, 194, 256, 325, 334, 337, 340, 341, 345, 346, 375, 376
campesinización, 319
colonización y, 24, 54, 55, 63, 67, 340, 360, 361
Capital, 2, 4, 7, 10, 15-18, 23, 28, 36
acumulación de, 3, 23, 72, 96, 143, 147
humano, 16-18, 61, 345
Certificado de Reembolso Tributario (Cert), 263
Colonización, 55, 61, 62, 64, 359-364
antioqueña, 61, 62, 77
áreas de, 77, 360, 364, 370
procesos de, 4, 360, 362
rutas de, 364
Comercio exterior, 99, 129, 181, 218, 223, 304
agricultura y, 218
liberación del, 186
Comercio internacional, 10, 37, 101, 131, 150, 182, 200, 222, 230, 248, 268
teoría ricardiana del, 131
Constitución de 1886, 33, 34, 40, 45, 51, 84, 86, 94, 184
Consumo de alimentos, 309, 310

Crecimiento demográfico, 67, 148
Crecimiento económico, 1, 3, 6, 7, 11, 15, 17
volatilidad del, 207, 208, 245
Crédito, 4, 6, 8-10, 15, 16, 18, 25, 27, 36, 37, 52, 70, 73, 155
agropecuario, 13, 161, 167, 168
de fomento, 144, 155-158, 161, 164, 165, 167-169, 180, 200, 245, 256, 258, 271, 296, 300
externo, 28, 74, 98, 147, 153, 178, 186
privado, 147
rural, 162, 163, 166, 167
Crisis de la deuda, 10, 205, 207, 211, 311
Crisis de los años treinta, 144
Cultivos, 200
de consumo interno, 115
exportables, 112, 194, 249
ilícitos, 194, 253, 363, 366, 368, 371, 372
importables, 194
permanentes, 70, 111, 198, 201, 216, 245, 251, 256, 270, 322
semestrales, 157, 159, 322
transitorios, 111, 214, 216, 249, 251, 270, 271, 277, 280, 281
Cundinamarca, 14, 35, 40, 63, 64, 78, 79, 81, 83, 126, 299, 319, 325, 347, 348, 351, 361
Currie, Lauchlin, 146, 147, 170, 171, 173-175, 201

D
Déficit, 9, 14, 39, 106, 147, 159-161, 225, 226, 245, 376
del Ffap, 164
público y privado, 147
Departamento Nacional de Estadística (Dane), 323, 332, 353, 372
Departamento Nacional de Planeación (Dnp), 174, 175
Derechos de propiedad, 1, 2, 4, 14, 19, 20, 23, 24, 28, 32, 34, 36, 53-57, 61, 63, 68, 70, 84, 154, 165, 177, 263, 273, 317, 318, 334-337, 346, 366, 367, 370, 375, 376
estructura agraria y, 62
Devaluación, 120, 131, 132, 135, 139, 144, 150, 152-154, 181, 191, 211
gradual, 203
real, 7, 151, 191, 244, 299
Distribución
de la tierra, 3, 4, 155, 174, 317, 319, 321, 331, 333, 336, 338, 345
del ingreso, 3, 15, 18, 174, 248, 318, 326

E
Educación, 1, 2, 8, 14, 16, 19, 20, 24, 35, 41, 42, 44-53, 56, 61, 82, 84, 88, 170, 178, 179, 252, 285, 300, 305, 345-347, 353, 357, 359, 366, 367, 375, 376
Emisión monetaria, 26, 147, 152, 159, 165
Encuesta Nacional Agropecuaria (Ena), 332
Exportaciones, 2, 7, 10, 12, 19, 27, 29, 37, 39, 72, 77, 82, 83, 88, 89, 91, 94, 95, 102, 107, 108, 112-114, 124, 130, 131, 139, 140, 144, 149, 152, 154, 159, 174, 179, 184, 187, 188, 190, 191, 194,

201, 203, 208, 216-218, 220, 221, 223, 230, 237, 243, 245, 249, 252, 263, 267, 268, 273-276, 314, 346, 355
industriales, 190, 216, 217
poder de compra de las, 131
principales productos, 102, 130, 140, 141, 249

F

Fedearroz, 277-280
Fedepalma, 257
Federación Nacional de Cafeteros, 156, 252
Flores, 19, 194, 201, 217, 221, 247, 249, 250, 256, 314
Flujo externo de capitales, 225
Fondo Financiero Agrario (FFA), 157
Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), 158, 258
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), 165
Frente Nacional, 144, 149, 153, 154, 170, 172, 173, 183, 263, 317, 318, 366, 368, 377
Fuerza de trabajo rural, 11, 87

G

Ganadería, 14, 21, 46, 68, 85, 86, 111, 118, 121, 123, 127, 141, 171, 173, 201, 203, 251, 276, 284-289, 291, 293-295, 314, 318, 322, 334, 337, 341, 342, 345, 349, 351, 354, 363
ciclo de producción y, 124
crédito y, 73, 157, 158, 200, 318
productividad de la, 122, 126, 201, 203, 285-288, 291, 294, 294, 307
Gasto público, 8, 14, 16, 18, 20, 33, 34, 37-39, 170, 179, 190, 191, 211, 227, 245, 346, 373
Gaviria, César, 181
Gini, índice de, 58, 60, 321, 322, 324-332
concesiones de tierra e, 58, 60
ingresos e, 358, 359
ingresos rurales e, 326
tenencia de la tierra e, 54, 321, 322, 330, 331
Guerra de los Mil Días, 24, 27-29, 33, 40, 45, 55, 71, 79, 83, 85, 91, 101, 132, 133
Guerra mundial
primera, 98, 102, 129, 131
segunda, 39, 43, 96, 98, 102, 115, 136, 141-143, 147, 148, 169, 170, 261, 272

I

Iglesia Católica, 25, 45, 70
Importaciones, 5, 7, 9, 10, 13, 27, 83, 88, 94, 102, 106, 107, 133-138, 140, 142, 144, 145, 151, 152, 170, 180, 182-189, 191, 192, 198, 201, 211, 218-221, 223, 237, 256, 257, 268, 271-273, 276, 297, 304, 308, 310, 353
agrícolas, 117, 120, 133, 134, 193, 194, 198, 201, 272, 276, 308
agroindustriales, 133, 134, 137, 219, 220, 268
agropecuarias, 36, 108, 133, 137, 138, 218-220, 223
capacidad para importar e, 134
licencias para las, 145, 186, 187
Importaciones reales, 131, 133
Impuesto predial, 20, 170, 349, 350

Impuestos, 2, 3, 5, 6, 18, 20, 28, 33, 34, 39, 82, 89, 133, 145, 152, 201, 251, 317, 318, 338, 345, 348, 350, 352-355, 373, 375-377
a la renta, 5, 142, 244, 348, 354, 375
a las importaciones, 27, 188, 353
agrícolas, 28, 77, 348, 350, 353, 354
al ganado, 351
de aduanas, 99, 132
sobre la tierra, 285, 347
Industria, 12, 19, 26, 46, 47, 82, 83, 89, 90, 98, 105-108, 120, 121, 130, 137, 142, 147, 150, 151, 154, 169, 172, 175-177, 179, 184, 185, 191, 200, 203, 204, 223, 232, 235, 237, 250, 262, 265-267, 269, 276, 309, 310, 347
manufacturera, 232, 236
participación en el PIB, 232
textil, 92, 105, 119, 120, 137, 138, 272, 273, 275
Industrialización, 5, 10, 14, 20, 83, 90, 92, 106, 107, 142, 146, 147, 170, 184, 185, 234, 235, 307, 308
Inflación, 4, 9, 10, 23, 32, 35, 39, 66, 100, 101, 107, 108, 136, 142, 144, 147, 151, 152, 158, 161, 164, 165, 176, 180, 181, 189, 190, 191, 203, 209-212, 214, 243, 247, 336, 351, 375
cifras de, 212
Ingreso per cápita, 1, 86, 87, 204, 228, 238, 308, 310
Instituciones, 1, 10, 16, 17, 21, 24, 27, 30, 33, 44, 45, 54, 84, 94, 132, 142, 167, 168, 179, 181, 182, 198, 209, 254, 303, 318
financieras, 70, 74, 75, 165, 166, 168
fomento agropecuario e, 164, 273
matriz institucional e, 34, 345
orgánicas, 41
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), 53, 273, 277, 299, 300, 301-303
Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), 337-341, 361, 362
Instituto de Fomento Industrial (IFI), 147, 155, 169, 170
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 294, 295, 321, 326, 333, 341-344, 348, 349
Inversión, 15, 23, 39, 72, 88, 106, 124, 130, 134, 147, 158, 165, 167, 169, 172, 173, 177, 183, 191, 225, 237, 259, 262, 266, 286, 288, 334, 344, 349, 364, 377
privada, 5, 180, 225, 226
pública, 175, 178, 226

L

Leche, 125, 126, 222, 282, 287-289, 291, 293, 295, 307, 310
Lorenz, curvas de,
concesiones de tierra y, 58, 60
propiedad rural y, 326

M

Magdalena, 112, 118, 324, 351
Mecanización, 46, 157, 295-300
Mercado de capitales, 157
Mercado de tierra, 339

N

Narcotráfico, 11, 12, 19, 237, 245, 317, 318, 324, 333, 334, 366, 371-373, 377
Nutrición, 148, 177, 228, 248, 305, 308, 315

O

Oleaginosas, 248, 260
Oro, 26, 38, 54, 71-75, 83, 90, 91, 102, 106, 113, 115, 130, 132, 140, 141, 158, 184, 300, 349

P

Palma africana, 19, 21, 183, 194, 198, 200, 245, 247, 249, 256, 258-260, 314, 343
Panamá, 28, 29, 31, 36, 72, 74, 86, 94, 98, 125, 130, 262
Papa, 12, 111, 115, 121, 194, 271, 278, 280-282, 310, 314
Petróleo, 14, 31, 93, 102, 140, 141, 217, 232, 268, 363
Población rural, 8, 20, 88, 108, 148, 166, 317, 318, 359, 370, 375, 376
Pobreza, 180, 308, 318, 339, 355, 356, 376
Política agropecuaria, 52, 176-179
Política comercial y cambiaria, 144, 184, 201
Política monetaria, 9, 10, 30, 35, 39, 72, 73, 101, 106, 146, 155, 165, 169
Precios relativos, 66, 151, 192, 203, 212, 239, 245, 298, 299, 310, 315
Producción agropecuaria, 3, 85, 104, 108, 247, 270, 271, 280, 348, 350
Productividad, 1, 13, 23, 44, 46, 79, 80, 88, 90, 104, 141, 146, 148, 158, 171, 172, 176, 179, 191, 192, 199, 201, 203, 204, 223, 237, 241, 244, 245, 248, 251, 257, 273, 277, 286, 287, 291, 292, 307, 314, 315, 326, 334, 337, 338, 376
  agrícola, 104, 144, 174, 235, 239
  agropecuaria, 108, 373
  de la ganadería, 125-127, 286, 288, 291, 294, 295
  multifactorial, 96, 239, 315
Producto interno bruto (PIB), 96, 204
  agrícola, 239
  brecha del, 97
  estimaciones Greco, 95, 96
  per cápita, 86, 207, 228, 230
  sectorial, 108
  tasa de crecimiento del, 205
Proteccionismo, 5, 89, 106
Proteccionismo en Colombia, 131, 150, 192, 212, 258

R

Reforma agraria, 3, 4, 16, 19, 43, 51, 68, 69, 154, 171, 174, 176, 177, 179, 273, 317-319, 322, 335-341, 375
Religión, 1, 2, 39, 40, 42, 44, 45
Revolución verde, 277, 299
Reyes, Rafael, 120

S

Salarios
  reales, 201
  rurales, 370
Santander, 4, 40, 64, 78-80, 88, 109, 115, 128, 286, 319, 351
Santa Marta, 90, 110, 112, 261, 263
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 31, 77
Subsidios, 5-8, 12, 13, 16, 18, 19, 29, 83, 89, 90, 146, 155, 158, 170, 175, 192, 198, 200, 201, 248, 252, 260, 271, 298, 315, 318, 347, 353, 355, 376
  agrícolas, 9, 353
  al banano, 263, 265

Sustitución de importaciones, 7, 107, 142, 184, 198, 271

T

Tabaco, 25, 29, 108, 111, 115, 121, 130, 141
Tasa de analfabetismo, 48, 357
Tasa de cambio, 5, 9, 18, 23, 82, 131, 132, 135, 136, 140, 151, 152, 184, 189, 190, 192, 203, 204, 210, 211, 214, 243-245, 247, 296, 298
  fija, 151, 152
  real, 135, 181, 186
  revaluación de la, 189
  y comercio internacional, 131
Tasa de crecimiento poblacional, 206
Tasa de extracción, 124, 125, 291, 292
Tasa de interés, 144, 146, 161, 162
  real, 157
Tasa de redescuento, 73, 74, 159, 161
Términos de intercambio, 13, 14, 131, 133, 222, 223
Tolima, 61, 64, 68, 78, 79, 83, 88, 115, 118, 119, 128, 149, 253, 277, 320, 351, 361, 364

U

United Fruit Company, 91, 112, 261, 362
Urabá, 261, 263, 286, 294, 360, 362, 371
Urbanización, 12, 52, 108, 117, 148, 312

V

Valle del Cauca, 35, 56, 68, 78, 83, 88, 109, 118, 120, 127, 250, 265, 294, 322, 324, 330, 332, 347
Ventaja comparativa, 200, 260

Este libro se terminó de imprimir en Bogotá,
en septiembre de 2012,
en Nomos Impresores, Bogotá,
con un tiraje de 500 ejemplares.